

UNIVERSIDAD CENTRAL DE MADRID
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS



TESIS DOCTORAL

**El cambio en las políticas públicas medioambientales desde el
neo-institucionalismo transaccional: el caso de la política
pesquera común**

MEMORIA PARA OPTAR AL GRADO DE DOCTOR

PRESENTADA POR

Miguel Gomis Balestreri

Directores

Manuel Villoria Mendieta
María Esther del Campo García

Madrid
Ed. electrónica 2019



UNIVERSIDAD
COMPLUTENSE
MADRID

Programa de Doctorado
CIENCIAS POLÍTICAS Y DE LA ADMINISTRACIÓN Y RELACIONES
INTERNACIONALES
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIOLOGÍA

Título de la Tesis Doctoral
**EL CAMBIO EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS MEDIOAMBIENTALES DESDE EL
NEO-INSTITUCIONALISMO TRANSACCIONAL: EL CASO DE LA POLÍTICA
PESQUERA COMÚN**

Doctorando
MIGUEL GOMIS BALESTRERI

Directores de la Tesis
MANUEL VILLORIA MENDIETA
UNIVERSIDAD REY JUAN CARLOS
&
MARÍA ESTHER DEL CAMPO GARCÍA
UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID

Madrid, octubre 2016

La prioridad

No sin cierta parsimonia, los detalles de la intervención fueron expuestos uno a uno.

Después se habló de los riesgos: ¡No eran pocos! Se habló por último de las condiciones en las que se continuaría...en el mejor de los casos: ¡No eran halagüeñas!

Hubo un silencio tangible seguido de una voz apagada:

“Usted sálveme, después yo decido si quiero seguir viviendo o no”. (Contreras, 1998, p.84)

ÍNDICE

RESUMEN EN CASTELLANO	1
RESUMEN EN INGLÉS	4
INTRODUCCIÓN	7
CAPÍTULO I. OBJETO Y PREGUNTA DE ESTUDIO	12
1 OBJETO DE ESTUDIO	12
1.1 El medioambiente en la ciencia política.....	13
1.2 La política desde la ecología	16
1.3 Desde la ecología para la acción política	22
2 PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN	37
3 JUSTIFICACIÓN Y ESTRATEGIA DE LA INVESTIGACIÓN	39
CAPÍTULO II. MARCO CONCEPTUAL Y TEÓRICO	42
1 MARCO CONCEPTUAL: EL CAMBIO EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS.....	42
1.1 El incrementalismo.....	44
1.2 El cambio y sus variables en las teorías centrales	47
1.3 Las restricciones teóricas detectadas	52
2 MARCO TEÓRICO: EL INSTITUCIONALISMO TRANSACCIONAL	53
2.1 El nuevo institucionalismo	53
2.2 La economía de costes de transacción.....	58
2.3 La política de costes de transacción	65
2.4 El institucionalismo de economía ecológica	77
3 MODELO TEÓRICO PARA LA INVESTIGACIÓN	89
3.1 Los costes de transacción en el análisis de políticas públicas.....	90
3.2 Tipología propia de costes de transacción.....	94
3.3 Definición y clasificación del cambio en las políticas públicas.....	100
3.4 Modelo teórico retenido	102
CAPÍTULO III. DISEÑO Y METODOLOGÍA DE INVESTIGACIÓN	106
1 METODOLOGÍA Y DISEÑO DE INVESTIGACIÓN	106
1.1 Hipótesis.....	107
1.2 Aplicación del <i>process tracing</i> al análisis decisional.....	109
1.3 Metodología para estudios de caso por fases de <i>process tracing</i>	112
1.4 Explicitación de supuestos	122

2	ELECCIÓN DEL ESTUDIO DE CASO Y LAS FUENTES DE DATOS	127
2.1	Elección del estudio de caso.....	127
2.2	Fuentes primarias	129
2.3	Fuentes secundarias.....	129
2.4	Fiabilidad de los datos.....	129
	CAPÍTULO IV. UN ESTUDIO DE CASO: LA POLÍTICA PESQUERA COMÚN	131
1	FASE 1: DEL CONTEXTO DE LAS POLÍTICAS AL POLICY CHANGE.....	135
1.1	Contexto del sector.....	138
1.2	Contexto de las políticas	146
1.3	Corrientes de problemas.....	168
1.4	Contenido del PCh	198
2	FASE 2: DEL CONTEXTO INSTITUCIONAL AL CONTENIDO DECISIONAL	222
2.1	Contexto de la decisión	222
2.2	Contexto de los actores	236
2.3	Contenido de la decisión	252
2.4	Síntesis de las posiciones de los actores.....	285
3	FASE 3: DEL PROCESO DECISIONAL AL POLICY CHANGE	286
3.1	Modalidades de interacción entre actores	286
3.2	Estrategias de los actores.....	298
3.3	Coste de las interacciones	303
3.4	Cambios en las interacciones	343
	CAPÍTULO V: DISCUSIÓN DE HIPÓTESIS Y CONCLUSIONES	368
1	DISCUSIÓN DE LAS HIPÓTESIS	368
1.1	Discusión sobre la existencia del PCh y su intensidad.....	368
1.2	Discusión sobre la hipótesis: modificaciones institucionales y policy change	369
1.3	Discusión sobre la hipótesis: intensidad del policy change y PTCs	371
1.4	Discusión sobre la hipótesis: intensidad del <i>policy change</i> y valores.....	373
1.5	El policy change y la democratización ecológica	374
2	CONCLUSIÓN.....	376
	BIBLIOGRAFÍA.....	377
	BIBLIOGRAFÍA INTERVENCIONES EURODIPUTADOS.....	405
	BIBLIOGRAFÍA DE FUENTES PRIMARIAS	409
	ANEXOS.....	413

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1. <i>Historia de la protección medioambiental</i>	16
Tabla 2. <i>Resumen de las diferencias entre ecologismo y ambientalismo</i>	21
Tabla 3. <i>Cinco vías para la acción según Dahle</i>	27
Tabla 4. <i>Diferencias entre cinco estrategias alternativas para la sostenibilidad</i>	27
Tabla 5. <i>Versiones de la modernización ecológica según P.Christoff</i>	31
Tabla 6. <i>Síntesis del tema y problema de investigación</i>	37
Tabla 7. <i>Caracterización del problema de investigación en relación a los fenómenos sociales</i>	38
Tabla 8. <i>Principales teorías y enfoques para explicar el cambio en las políticas</i>	42
Tabla 9. <i>Nombre y fuente bibliográfica de las teorías complementarias</i>	51
Tabla 10. <i>Resumen de los enfoques institucionales</i>	57
Tabla 11. <i>Diferencias entre los dos enfoques TCE y TCP</i>	69
Tabla 12. <i>Lista resumen de algunos trabajos sectoriales de investigación</i>	88
Tabla 13. <i>Aportes críticos sobre la idoneidad o límites de la aplicación de los TCs a la política</i>	92
Tabla 14. <i>Tabla comparativa de las fortalezas y debilidades de corrientes teóricas de los TCs</i>	93
Tabla 15. <i>Lista de actividades que originan PTCs durante la formulación de una política</i> ..	95
Tabla 16. <i>Tipología del cambio institucional en función de los resultados y del proceso</i>	100
Tabla 17. <i>Síntesis de las hipótesis y objetivos de la investigación</i>	108
Tabla 18. <i>Síntesis de la metodología de la investigación</i>	111
Tabla 19. <i>Síntesis de las dimensiones y factores analizados por fase investigativa</i>	113
Tabla 20. <i>Matriz para la valoración del cambio en las políticas públicas</i>	115
Tabla 21. <i>Resumen de las estrategias de los actores en procesos decisionales según Dente & Subirats (2014)</i>	120
Tabla 22. <i>Comercio de productos de la pesca y acuicultura entre la UE-28 y terceros países, 2012</i>	143
Tabla 23. <i>Trabajadores del sector pesquero en los principales países de la UE</i>	144
Tabla 24. <i>Criterios para determinar la naturaleza de los actores principales del sector pesquero</i>	147
Tabla 25. <i>Principales receptores del IFOP 2000-2006 (cantidad, porcentaje y total)</i>	162

Tabla 26. <i>Principales receptores del FEP 2007-2013 (cantidad, porcentaje y total)</i>	163
Tabla 27. <i>Periodización de las políticas pesqueras comunes</i>	167
Tabla 28. <i>Clasificación de los cambios institucionales de la PPC en función de los resultados y del proceso</i>	218
Tabla 29. <i>Valoración de los cambios en la política pesquera común</i>	219
Tabla 30. <i>Análisis de las respuestas abiertas recibidas en la encuesta a stakeholders</i>	220
Tabla 31. <i>Principales receptores del FEMP 2010-2014</i>	223
Tabla 32. <i>Estrategia de los stakeholders</i>	301
Tabla 33. <i>Estrategia de los organismos consultivos o científicos</i>	301
Tabla 34. <i>Estrategia de las ONG</i>	302
Tabla 35. <i>Evolución del gasto de funcionamiento de la DG Mare (pagos por ejecución de créditos, en millones de €)</i>	327
Tabla 36. <i>Número de personas empleadas por la DG Mare entre 2005 y 2013</i>	328
Tabla 37. <i>Gastos de la PPC en 2013</i>	345
Tabla 38. <i>Gastos de la PPC en 2014</i>	346
Tabla 39. <i>Relación entre modelos ecológicos y PPC</i>	376

ÍNDICE DE FIGURAS

<i>Figura 1.</i> Estructura del documento	11
<i>Figura 2.</i> Cuatro perspectivas disciplinarias sobre la relación política-medioambiente	13
<i>Figura 3.</i> Tres propuestas para la gobernabilidad ecológica	23
<i>Figura 4.</i> La progresión entre las tres propuestas principales desde la ecología.....	24
<i>Figura 5.</i> La lógica de la democratización ecológica desde Bourg & Whiteside (2010).....	36
<i>Figura 6.</i> Estructura de la investigación	41
<i>Figura 7.</i> Componentes de las teorías y modelos sobre políticas públicas	44
<i>Figura 8.</i> Resumen del cambio desde el Multiple Streams Approach -MSA	48
<i>Figura 9.</i> Resumen del cambio desde el Punctuated Equilibrium Theory -PET.....	49
<i>Figura 10.</i> Resumen del cambio desde el Advocacy Coalition Framework -ACF	50
<i>Figura 11.</i> Resumen del cambio desde el Institutional Analysis and Development Framework - IAD	51
<i>Figura 12.</i> Economía neoclásica vs Nueva Economía Institucional	56
<i>Figura 13.</i> Contextualización académica del institucionalismo transaccional.....	58
<i>Figura 14.</i> Comparación entre la economía política constitucional y los TCP	66
<i>Figura 15.</i> Quiebres de / críticas a la literatura académica revisada	89
<i>Figura 16.</i> Incrementalismo vs PCh	90
<i>Figura 17.</i> Relación entre causalidades de las teorías y el concepto de los TCs.....	103
<i>Figura 18.</i> De la TCP, TCE y IEE a los PTCs	103
<i>Figura 19.</i> Resumen del marco teórico propuesto.....	105
<i>Figura 20.</i> Resumen de la progresión del capítulo metodológico	106
<i>Figura 21.</i> Lógica del process tracing en ciencias sociales	109
<i>Figura 22.</i> Resumen de las fuentes de datos usadas en la investigación	131
<i>Figura 23.</i> Estructura del estudio de caso en función del <i>process tracing</i>	132
<i>Figura 24.</i> Aportes por tipo de actor (en % del total).....	133
<i>Figura 25.</i> Aportes por ámbito geográfico (en % del total)	133
<i>Figura 26.</i> Aportes en función de la procedencia (% del total).....	134
<i>Figura 27.</i> Producción en capturas y acuicultura por Estado miembro (2011, en toneladas).....	139
<i>Figura 28.</i> Volumen de capturas 1993-2011 (en miles de toneladas)	140
<i>Figura 29.</i> Ingresos y beneficio neto del sector pesquero de la UE	141
<i>Figura 30.</i> Flota pesquera UE 1992-2012 (en número de barcos)	142

<i>Figura 31. Evolución del número de respuestas diarias recibidas.....</i>	156
<i>Figura 32. Repartición por sexos de los encuestados.....</i>	157
<i>Figura 33. Respuesta a la pregunta “Did you participated directly or indirectly in the common fisheries policy reform (2013)?”</i>	158
<i>Figura 34. Respuesta a la pregunta “How would you qualify your participation?”</i>	158
<i>Figura 35. Respuesta a la pregunta “Have you worked directly or indirectly with the fishing sector?”</i>	159
<i>Figura 36. Problemas principales (en %)</i>	169
<i>Figura 37. Principales problemas por tipo de actor (en % del total)</i>	170
<i>Figura 38. Problemas de la PPC vinculados al contexto ecológico</i>	171
<i>Figura 39. Corrientes de los problemas del contexto</i>	180
<i>Figura 40. Corrientes de problemas de la política.....</i>	190
<i>Figura 41. Corrientes de problemas de la PPC.....</i>	196
<i>Figura 42. Percepción de que la PPC es un fracaso por actor (en %)</i>	200
<i>Figura 43. Percepción de que la PPC es un fracaso en el sector público por nivel de competencia (en nº de aportes)</i>	201
<i>Figura 44. Percepción de que la PPC es un fracaso entre los stakeholders por nivel de competencia (nº de aportes).....</i>	202
<i>Figura 45. Percepción de que la PPC es un fracaso por nivel de competencia de los actores (en %).....</i>	203
<i>Figura 46. Percepción de que se necesita PCh por nivel de competencia de los actores</i>	204
<i>Figura 47. Percepción de que se necesita PCh en función del tipo de actor (en %)</i>	205
<i>Figura 48. Percepción de los individuos sobre la PPC y la necesidad de PCh (en %)......</i>	206
<i>Figura 49. Búsqueda de relaciones textuales para la palabra “reforma”</i>	207
<i>Figura 50. El contexto cognitivo de los actores del proceso decisonal.....</i>	231
<i>Figura 51. Diseño institucional para la gestión de las pesquerías en la UE.....</i>	233
<i>Figura 52. Tipo de mención a los valores en los aportes (en %)......</i>	237
<i>Figura 53. Tipo de mención de los valores en los aportes por tipo de actor (en %)</i>	238
<i>Figura 54. Referencia a valores en los aportes de individuos (en %)</i>	239
<i>Figura 55. Respuesta a la pregunta “Do you think that ethical considerations had an influence on the decision-making process?”</i>	240
<i>Figura 56. Respuesta a la pregunta “How much do you think ethical values have changed between fishery policies?”</i>	241

<i>Figura 57.</i> Respuesta a la pregunta “How much do you think policy ethical values are shared between stakeholders?”	241
<i>Figura 58.</i> Búsqueda de relaciones textuales para la palabra “responsable”	243
<i>Figura 59.</i> Panorama de los valores de los actores del proceso decisional	252
<i>Figura 60.</i> Factores para el estudio del contenido decisional.....	253
<i>Figura 61.</i> Corrientes de preferencias sobre la implementación	258
<i>Figura 62.</i> Corrientes de preferencias sobre el proceso decisional	261
<i>Figura 63.</i> Corrientes de preferencias sobre la co-gobernanza	263
<i>Figura 64.</i> Corrientes de preferencias sobre la territorialización de la PPC	266
<i>Figura 65.</i> Corrientes de preferencias sobre la transparencia y rendición de cuentas.....	269
<i>Figura 66.</i> Corrientes de preferencias sobre la participación como proceso.....	274
<i>Figura 67.</i> Panorama temático de las preferencias de los actores para la PPC	276
<i>Figura 68.</i> Panorama de los objetivos de resultado de los actores	280
<i>Figura 69.</i> Panorama de los objetivos de contenido de los actores	284
<i>Figura 70.</i> Tipo de interacción de los actores a partir de los aportes (en %)	287
<i>Figura 71.</i> Tipo de interacción por actor (en %)	288
<i>Figura 72.</i> Búsqueda de relaciones textuales para la palabra “cooperación.....	292
<i>Figura 73.</i> Tipos de roles asumidos por los actores (en % de los aportes).....	294
<i>Figura 74.</i> Porcentaje de actores por tipo de rol.....	295
<i>Figura 75.</i> Costes de la PPC antes de la reforma	306
<i>Figura 76.</i> Los costes durante la reforma	316
<i>Figura 77.</i> Estimación por actor de la necesidad de reducir los PTCs de información.....	317
<i>Figura 78.</i> Intención de los individuos de reducir PTCs (en %)	318
<i>Figura 79.</i> Respuesta a la pregunta “Do you think that information costs had an influence on the decision-making process?”	320
<i>Figura 80.</i> Respuesta a la pregunta “How much do you think information costs have lowered?”	321
<i>Figura 81.</i> Estimación por actor de necesidad de reducir los PTCs de implementación	323
<i>Figura 82.</i> Respuesta a la pregunta “Do you think that the implementation costs had an influence on the decision-making process?”.....	329
<i>Figura 83.</i> Respuesta a la pregunta “How much do you think implementation costs have lowered?”	330
<i>Figura 84.</i> Búsqueda de relaciones textuales para la palabra “tiempo”	332

<i>Figura 85.</i> Respuesta a la pregunta “Do you think that the new common fisheries policy (2013) is simpler than the precedent one?”	335
<i>Figura 86.</i> Respuesta a la pregunta “How would you qualify the complexity of the precedent fisheries policy?”	336
<i>Figura 87.</i> Respuesta a la pregunta “How would you qualify the complexity of the new fisheries policy?”	337
<i>Figura 88.</i> Percepción de la necesidad de simplificación de la PPC por tipo de actor	338
<i>Figura 89.</i> Panorama de la complejidad desde las posiciones de los actores.....	343
<i>Figura 90.</i> Estimación por actor de necesidad de repartir los PTCs de información	352
<i>Figura 91.</i> Intención de los individuos de repartir PTCs (en %).....	352
<i>Figura 92.</i> Respuesta a la pregunta “How much do you think information costs have been spread between stakeholders?”	353
<i>Figura 93.</i> Las corrientes de propuestas sobre la relación ciencia-PPC.....	359
<i>Figura 94.</i> Estimación por actor de necesidad de repartir los PTCs de implementación	360
<i>Figura 95.</i> Respuesta a la pregunta “How much do you think implementation costs have been spread between stakeholders?”	361
<i>Figura 96.</i> Las posiciones sobre la repartición de los PTCs de implementación	367

ÍNDICE DE ANEXOS

Anexo 1. Tabla comparativa de 30 tipologías de riesgo e incertidumbre.....	413
Anexo 2. Resumen explicativo de cuatro teorías complementarias sobre el proceso de las políticas públicas.....	416
Anexo 3. Las influencias de los costes de transacción y sus impactos sobre los beneficios del intercambio	424
Anexo 4. Definiciones de seis categorías de costes desde un marco de la eficiencia institucional	425
Anexo 5. Enfoques de TCs usados para analizar el sector del agua	426
Anexo 6. Estadística sobre la evolución del número de publicaciones que estudian las políticas medioambientales desde los TCs (en número de artículos por año).....	427
Anexo 7. Los costes de transacción por etapas de las políticas	428
Anexo 8. Categorías y tipos de costes de transacción en la formulación y uso de políticas medioambientales	429
Anexo 9. Relaciones entre tres clasificaciones de costes de transacción	430
Anexo 10. Comparación transaccional entre dos políticas sobre el uso de tierras en Zambia	431
Anexo 11. Cronología de los TCs y cuándo deben de ser medidos.....	432
Anexo 12. Tipos de costes de transacción y recomendación sobre el método de su medición	433
Anexo 13. El cambio climático y la toma de decisiones	434
Anexo 14. Cuestionario sobre la política pesquera.....	437
Anexo 15. Listas de envío de <i>stakeholders</i> de la PPC para la encuesta y resumen de las respuestas	440
Anexo 16. Debates del Parlamento sobre la temática de la pesca durante la legislatura 2009-2014	467
Anexo 17. Figuras de la contextualización de palabras clave (Anexo 17.A) y palabras más frecuentes (Anexo 17.B) en los debates de la PPC haciendo uso de Nvivo	474
Anexo 18. Análisis de las variables del modelo teórico en las contribuciones de los actores al proceso consultivo de 2009.....	514
Anexo 19. Análisis de las variables del modelo teórico en las contribuciones de individuales al proceso de reforma de la PPC.....	533

Anexo 20. Mapa de la flota pesquera (en n° de barcos) en la Unión Europea en 2002.....	538
Anexo 21. Mapa de la flota pesquera (en n° de barcos) y producción total del sector (en toneladas) en la Unión Europea en 2010	539
Anexo 22. La política pesquera común en el marco internacional	540
Anexo 23. Citas de europarlamentarios	541
Anexo 24. Vídeos sobre la PPC consultados y usados para confrontar los resultados de las otras fuentes de análisis	546
Anexo 25. La sostenibilidad de la política pesquera común.....	548
Anexo 26. Sistema de información para profesionales y consumidores	548
Anexo 27. La financiación de la política pesquera común	550
Anexo 28. Número y porcentajes de procesos de consulta pública en la UE por sector de políticas entre 2002 y 2014	551
Anexo 29. Diagrama de los flujos de costes de transacción en situación de cogestión pesquera	553

AGRADECIMIENTO

Aunque este trabajo no sea sencillo, sí creo en lo simple: *essentia in simplex iacet*.

Este texto es de todos aquellos que me han apoyado directa o indirectamente a lo largo de estos años.

Dedicado a GGB

LISTA DE ABREVIACIONES USADAS

ACF:	<i>Advocacy Coalition Framework</i>
BM:	Banco Mundial
CPP:	Ciclo de las políticas públicas
DE:	Democratización ecológica
DOI:	<i>Diffusion of Innovation Models</i>
DS:	Desarrollo sostenible
eONG:	Organizaciones No Gubernamentales ecologistas o medioambientalistas
IAD:	<i>Institutional Analysis and Development Framework</i>
IEE:	<i>Institutional Ecological Economics</i>
ME:	Modernización ecológica
MHT:	Marco heurístico transaccional
Mill.:	Millones
MSA:	<i>Multiple Streams Approach</i>
NIE:	Nuevo Institucionalismo Económico
NPF:	<i>Narrative Policy Framework</i>
OCDE:	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
ONG:	Organizaciones No Gubernamentales
PAC:	Política agrícola común
PCh:	<i>Policy change</i> , cambio en las políticas públicas
PET:	<i>Punctuated Equilibrium Theory</i>
PFT:	<i>Policy Feedback Theory</i>
PM:	Problemas medioambientales
PNA:	<i>Policy Network Approach</i>
PP:	Políticas públicas
PPC:	Política Pesquera Común
PPM:	Políticas públicas medioambientales
PT:	<i>Process tracing</i>
PTCs:	<i>Political Transaction Costs</i>
RAE:	Real Academia Española
SCF:	<i>Social Construction and Policy Design</i>
SES:	<i>Social Ecological Systems Framework</i>

TCE: *Transaction cost economics*

TCP: *Transaction cost politics*

TCs: Costes de transacción

UE: Unión Europea

RESUMEN EN CASTELLANO

El presente trabajo de investigación parte de la constatación del insuficiente cambio en las políticas públicas, como un síntoma de las limitaciones del sistema político democrático. Este último, entendido como mecanismo de gestión de riesgos para la sociedad (Zolo, 1992), tiene en la degradación medioambiental un desafío claro. Las repercusiones son intergeneracionales (Jonas, 1995) y a día de hoy la agravación de la crisis ecológica representa un fracaso político (Sinden, 2004). Las instituciones democráticas tendrían entonces limitaciones en el proceso decisional, para generar *policy change* (PCh, cambios no incrementales) en las políticas públicas medioambientales. Este trabajo fundamenta el cuestionamiento en tres corrientes académicas: 1) los enfoques desde la ecología para la política subrayan la inoperancia de las instituciones; 2) las teorías del proceso de las políticas no explican los limitantes al PCh; 3) los costes de transacción (TCs) ofrecen una herramienta explicativa heurística.

La relación entre el medioambiente y la política se puede analizar desde tres principales perspectivas: el medioambiente desde la ciencia política como disciplina, el medioambiente en la política (Paulson, Gezon & Watts, 2003) y la acción política desde el medioambiente. En la tercera, se han generado tres enfoques principales *in crescendo* (Dobson, 1997): el desarrollo sostenible (DS), la modernización ecológica (ME) y la democratización ecológica (DE). La primera propuesta está ligada al Reporte Brundtland y la incipiente toma de conciencia de la crisis ecológica. La segunda proposición deriva del ecologismo que según Mol (1999) nació en los años 80 de la mano de varios sociólogos, principalmente Martin Jänicke y Joseph Huber (2008). La modernización ecológica, como bien lo recuerda Blowers (1997), no mira el problema medioambiental como una amenaza, sino más bien como una oportunidad frente a la cual se pueden dar ciertos procesos de redefinición tecnológica, productiva y valorativa.

La tercera propuesta, derivada del ambientalismo, parte justamente del aparente fracaso de la modernización ecológica (Warner 2010), proponiendo simple y llanamente la refundación de las instituciones democráticas (Bourg, 2010). La democratización ecológica asegura que para poder generar políticas públicas que sean capaces de revertir la degradación medioambiental, se han de integrar en la toma de decisiones los intereses de actores que hoy día están in-visibilizados o infra-representados en los sistemas políticos herederos de la democracia liberal.

Teniendo presente la amplitud y las características del deterioro medioambiental, el objetivo final de esta investigación consiste en falsear la tesis de la democratización ecológica, sobre la necesidad de un cambio en la representación de actores no involucrados en la toma de decisiones, para generar PCh en las políticas públicas medioambientales. A su vez, el objetivo intermedio es entender cuáles son los cambios en el proceso decisional que facilitan la formulación de políticas no incrementales. La justificación es sencilla: antes de proponer una transformación del sistema, sería necesario saber por qué este no es capaz de generar el cambio esperado.

Teniendo en cuenta las recomendaciones metodológicas para la investigación cualitativa (Creswell, 2009; Yin, 2011) y sobre estudios de caso (Gomm, Hammersley & Foster, 2000), se proponen tres hipótesis progresivas en relación al cuestionamiento. Primero, las modificaciones institucionales en las reglas para la toma de decisiones de cara a la formulación de políticas públicas inducen PCh. Segundo, la intensidad del PCh está ligada a la modificación de los montos y la repartición de los TCs, que se da en las transformaciones institucionales de las reglas para la toma de decisiones. Tercero, la intensidad del PCh está ligada al nivel de convergencia en los valores de los actores, que sucede en contexto de transformación del proceso decisional.

Para generar pistas de respuesta, la presente investigación se divide en cinco capítulos. En el primero se exponen el objeto y justificación del trabajo y al mismo tiempo se explica la pregunta de investigación de manera deductiva. En el segundo capítulo se propone una revisión del modelo conceptual (teorías del proceso de las políticas públicas) y del modelo teórico (institucionalismo transaccional para la definición de los costes de transacción). Se propone también un marco teórico a partir del cual se definen las variables y herramientas analíticas que se aplicarán a los estudios de caso. En el tercer capítulo se exponen las hipótesis además del diseño metodológico que compatibiliza el *process tracing* (trazado de procesos en castellano) con las variables de análisis de Dente & Subirats (2014).

Adicionalmente, en el cuarto capítulo se lleva a cabo el estudio de caso principal centrado en la Política Pesquera Común (PPC) de la Unión Europea (UE). Tras exponer las inferencias causales que se pueden deducir de su progresión, se lleva a cabo la verificación de las hipótesis en tres fases. Para la investigación del caso de la PPC se apela a una gran diversidad de fuentes.

Además de los reportes oficiales de la UE, se han analizado 282 documentos redactados por *stakeholders* que han participado en el proceso de reforma de la PPC. Se han revisado 152 intervenciones de eurodiputados durante la legislatura de 2009 a 2014, procesados también vía software Nvivo. Asimismo, se han examinado vídeos de entrevistas, debates y propaganda de grupos de interés sobre la PPC, además de artículos de prensa (diarios y revistas). Para terminar, se ha realizado un cuestionario contestado por 31 expertos o involucrados en el proceso de reforma de la PPC. Finalmente, en el quinto y último capítulo, se discuten las hipótesis y se emiten conclusiones sobre el trabajo. Es pertinente resaltar que, el análisis global de las indagaciones busca ofrecer una valoración sobre la tesis de la democratización ecológica, así como una aclaración sobre lo que se ha aprendido y lo que queda por investigar.

RESUMEN EN INGLÉS

This research parts from the finding of the insufficient change in public policies as a symptom of the limitations of the democratic political system. The latter, understood as a mechanism of risk management for the society (Zolo, 1992), is clearly challenged by the environmental degradation. Repercussions are intergenerational (Jonas, 1995) and the today's aggravation of the ecological crisis can be seen as a sort of political failure (Sinden, 2004). Democratic institutions would then have limitations in the decisional process to generate policy change (PCh, non-incremental changes) in environmental public policy. This investigation builds its questioning from three academic streams: 1) approaches from ecology to politics underscore the ineffectiveness of the institutions; 2) process theories do not explain why policies limit policy changes; 3) transaction costs (TCs) provide a heuristic explanatory tool.

The relationship between the environment and politics can be analyzed from three main perspectives: the environment from political science as a discipline, the environment in politics (Cf. Paulson, Gezon and Watts, 2003) and the political action from the environment. In the last one, three main approaches have been generated (Dobson, 1997): sustainable development (SD), ecological modernization (EM) and ecological democratization (ED). The first proposal is linked to the Brundtland Report and the emerging awareness of the ecological crisis. The second proposition derives from environmentalism, which according to Arthur P. J. Mol (1999) was born in the 80' from several sociologists, mainly Martin Jänicke and Joseph Huber (2008). Ecological modernization, as recalled by Blowers (1997), do not look at the environmental problem as a threat but rather as an opportunity which can generate processes of technological, productive and value redefinition.

The third proposal, derived from environmentalism, parts precisely from the apparent failure of ecological modernization (Warner 2010), proposing the reestablishment of democratic institutions (Bourg, 2010). Ecological democratization ensures that in order to generate public policies able of reversing environmental degradation, the decision-making process should implicate the interests of the invisible or underrepresented actors.

Bearing in mind the extent and characteristics of environmental deterioration, the ultimate goal of this research is to falsify the thesis of ecological democratization, which asserts that there must be a change in the representation of underrepresented actors in the decision in order

to generate environmental policy change. The intermediate goal is to understand what changes of decisional processes facilitate the formulation non-incremental policies. The rationale is simple: before proposing a change in the system, one would need to know why it is not able to generate the expected change.

Given methodological recommendations for qualitative research (Creswell, 2009; Yin, 2011) and case studies (Gomm, Hammersley and Foster, 2000), three progressive hypotheses are proposed in relation to the questioning. First, the institutional changes in the rules for decision-making in public policy induce policy change. Second, the intensity of policy change is linked to changes in the amounts and the distribution of TCs due to the institutional changes in the rules for decision-making. Third, the intensity of policy change is linked to the level of convergence in the values of the actors when the decisional process is transformed.

To generate leads to a response, this research is divided into five chapters. In the first, work object and justification are exposed. At the same time, the research question is deductively explained. The second chapter reviews the conceptual model (theories of the public policies process) and the theoretical model (transactional institutionalism in order to define transaction costs). Besides, a theoretical framework is proposed, which aims to present the analytical views to be applied. The third chapter exposes the hypotheses retained in addition to the methodological design that reconciles process tracing with the analysis variables from Dente and Subirats (2014).

The fourth chapter exposes the main study case, the Common Fisheries Policy (CFP) of the European Union (EU). After the explanation of the causal inferences that can be drawn from its progression, it carries out a verification of the hypotheses in three phases. The investigation of the CFP appealed to a wide variety of sources. In addition to the EU's official reports, we have analyzed 282 documents from the stakeholders who have participated in the reform of the CFP. We reviewed 152 euro-parliamentary interventions from the 2009-2014 legislature, also processed via NVivo software. We also examined video interviews, debates and propaganda from stakeholders on the CFP in addition to press articles (newspapers and magazines). Finally, we analyze the 31 expert's answers to a questionnaire. In the fifth and final chapter, the assumptions are discussed and some conclusions are issued. The global analysis of the inquiries

seeks to provide an assessment of the ecological democratization's thesis and to clarify what has been learned as what remains to be investigated.

INTRODUCCIÓN

Poco después de la Conferencia Internacional de Nagoya sobre biodiversidad (octubre 2010), se llevó a cabo la XVI Cumbre Internacional sobre el Cambio Climático (noviembre-diciembre 2010). Para entonces, la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza ya había oficializado la extinción del Zampullín del Aloatra¹. En 2011 fue el turno del rinoceronte negro occidental y el 24 de junio de 2012 moría en la isla de Pinta la tortuga gigante George (*Chelonoidis abingdonii*) de las Galápagos, confirmando la cuasi-extinción de su especie. Todos los medios prestaron atención a tan singular noticia: la especie había sido usada por Charles Darwin para sus trabajos sobre la evolución. Sin embargo, a pesar de lo anterior unos meses después se llevaba a cabo la XVIII Cumbre sobre cambio climático sin acuerdos claros.

Más recientemente, el 12 de diciembre de 2014 los representantes de más de 190 países se reunían en Lima para la XX Conferencia Internacional sobre Cambio Climático, con un acuerdo de mínimos de cara a la Conferencia de París. Esta última cita llevó a la firma de un Acuerdo el 12 de diciembre 2015 con metas ambiciosas, al tiempo que perpetuaba la inexistencia de compromisos vinculantes y marcos de implementación flexibles. Paralelamente, en España sobrevivían menos de 400 lince ibéricos y en Siberia poco más de 30 leopardos de Amur.

Es preciso mencionar que, mientras la comunidad internacional trata de ponerse de acuerdo sobre cómo gestionar su entorno, la naturaleza está conociendo extinciones de especies emblemáticas, amén de las cuales nunca se sabrá ni la existencia (Tedesco et al., 2014).

Hay sectores de actividad en los cuales la repercusión de la acción humana significa desde hace tiempo amenazas serias a la sostenibilidad. Se puede situar en este registro la deforestación, la contaminación de acuíferos o la sobre-explotación de las reservas haliéuticas. Paralelamente, son muchos los temas medioambientales que no han recibido atención mediática. No por ello, se ha de entender que no requieren cambios en las políticas públicas (PP) relacionadas. Se pueden citar por ejemplo: el déficit de

¹ Para consultar la lista de especies extintas consúltese <http://www.iucnredlist.org>, página web de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza.

investigación sobre el llamado “efecto cóctel”² (Sarigiannis & Hansen, 2012), las consecuencias de la contaminación marítima sobre consumidores de pescados (B. Mansfield, 2011) así como asuntos tan desconocidos y recientes como la preocupante gestión de las reservas mundiales de fosfatos (Scholz, Ulrich, Eilittä & Roy, 2013). La degradación del medioambiente supone hoy día un desafío para los gobiernos, los cuales ya no solo tienen que legislar sino reconocer, en muchos casos, el fracaso de sus políticas. (Gomis, 2014, p. 603)

La cuestión de la gestión de los recursos naturales no es ningún tema nuevo. Desde la tala de bosques enteros para abastecer las termas romanas de Caracalla (Wall, 2009) hasta la complicada gestión del *Pacific Garbage Patch* (Rios, Jones, Moore, & Narayan, 2010) pasando por el famoso *smog* de Londres (Bell, Davis, & Fletcher, 2008), la acción humana siempre ha estado confrontada a un frágil equilibrio entre producción y uso racional del medio; no obstante, existen nuevas dimensiones que hacen que el deterioro natural contemporáneo sea diferente.

Bourg & Whiteside (2010) lo explican con suma claridad a través de cinco características. La primera es la ampliación de los efectos de las acciones (p. 11); por ejemplo, las emisiones de CO² en Colombia afectan el aumento de las aguas en Tuvalu (Powers, 2012), entendiendo pues que la recurrencia y amplitud de las consecuencias crece³. Como segunda, está la invisibilidad inmediata de los corolarios del actuar humano (Bourg & Whiteside, 2010, p. 12). Hay que confiar en el testimonio o las investigaciones para conocer las repercusiones de las acciones. Siguiendo el ejemplo anterior, los colombianos no viven los desastres naturales de Tuvalu: los ven en la tele, se los cuentan. La tercera característica es la imprevisibilidad de ciertos efectos (Bourg & Whiteside, 2010, p. 13), que se conocen solo después de los hechos; por ejemplo, el uso del amianto, el DDT o inclusive el uso del bisfenol A. La cuarta característica es que el deterioro tiene una inercia y una irreversibilidad desfasada con los tiempos políticos (Bourg & Whiteside, 2010, p. 14); por ejemplo, el tiempo que tarda en descomponerse un plástico o la radioactividad de los residuos nucleares. La quinta característica es que las dificultades medioambientales son asimiladas a la contaminación

² La interacción entre sustancias químicas cuyas consecuencias sobre la salud humana se desconocen. Este déficit se explica por la larga predominancia en todas las agencias reguladoras del enfoque de la dosis diaria admisible (IDA, más conocido como ADI por sus siglas en inglés), puesto en duda a partir de los 2010’.

³ Por ejemplo, mareas que inundan las tierras fértiles o número de tifones.

cuando en realidad son problemas de límites y flujos (Bourg & Whiteside, 2010, p.16); uso del agua, emisión de ozono, fosfato vertido al mar etc.). Esto significa que son mal comprendidos: se piensa que la solución reside en la tecnología y no en la limitación misma.

Además de las cinco características anteriores, existen tres factores que han acelerado el deterioro. En primer lugar, la población mundial ha crecido; las Naciones Unidas estiman que ya se han sobrepasado los 7 mil millones. En segundo lugar, la concentración progresiva en núcleos urbanos, inculca una lejanía cada vez mayor del ciudadano con la naturaleza. Se transforma la relación cognitiva del ser humano contemporáneo con su entorno natural (Kahn, Severson, & Ruckert, 2009). En tercer lugar, la generalización de ciertos procesos productivos intensivos, ha modificado la extensión y rango del campo de acción humano, así como la amplificación de sus externalidades. En consecuencia, el deterioro del medio-ambiente está a la altura de la intensidad y tipología del uso que se hace del entorno. Cabe destacar que dada la generalización progresiva pero indudable del estilo de vida occidental en el mundo - especialmente en ciertos países altamente poblados como China o India- es lógico que la correspondiente alza de los flujos comerciales así como la intensificación agrícola, supongan una mayor explotación de los recursos naturales (Barrett, 2001).

Con base en la amplitud y las características del deterioro medioambiental, el presente trabajo busca falsar elementos fundamentales de la tesis defendida por la democratización ecológica (DE). Teniendo en cuenta que dicha corriente teórica asegura que para poder generar políticas públicas capaces de revertir la degradación medioambiental, se han de integrar en la toma de decisiones los intereses de actores que hoy día están in-visibilizados o infra-representados en los sistemas políticos herederos de la democracia liberal⁴. Por todo ello, la pregunta central de la investigación es: ¿hay cambio en la radicalidad de la toma de decisiones sobre políticas públicas medioambientales cuando se dan modificaciones en la participación de actores no institucionalizados? Yendo más lejos, ¿cuáles son los cambios institucionales que facilitan la formulación de políticas no incrementales?

Para generar pistas de respuesta, la presente investigación se divide en cinco capítulos. En el primero se exponen el objeto y justificación del trabajo. Al mismo tiempo se explica la

⁴ Entendida en términos de Zolo (1992).

pregunta de investigación de manera deductiva: se trata de mostrar que el cambio en las políticas públicas es un problema institucional, contextualizándolo desde el medioambiente en la política y la política en el medioambiente.

En el segundo capítulo se propone una revisión del modelo conceptual y teórico: en primer lugar, se revisan las teorías del proceso de las políticas públicas. En segundo lugar se inspecciona el institucionalismo transaccional para definir los costes de transacción. En un tercer momento se propone un modelo teórico a partir del cual se definen las variables y herramientas analíticas que se aplicarán a los estudios de caso. En el tercer capítulo se explican las hipótesis además del diseño metodológico retenido inspirado en el *process tracing* (trazado de procesos en castellano), así como las variables y factores derivados de Dente & Subirats (2014). Se expone igualmente el cómo y el por qué ha sido retenido el estudio de caso principal.

Por su parte, en el cuarto capítulo se lleva a cabo el estudio de caso principal, centrado en la Política Pesquera Común (PPC) de la Unión Europea (UE). Tras exponer las inferencias causales que se pueden deducir de su progresión⁵, se lleva a cabo la verificación de las hipótesis en tres fases. Para la investigación del caso de la PPC se apela a una gran diversidad de fuentes. Además de los reportes oficiales de la UE, se han analizado 282 documentos redactados por *stakeholders*⁶ que han participado en el proceso de reforma de la PPC. Se han revisado 152 intervenciones de eurodiputados (es decir todos los debates que han tratado el tema de la pesca) durante la legislatura de 2009 a 2014, procesados gracias al *software* Nvivo. También, se han revisado vídeos de entrevistas, debates y propaganda de grupos de interés sobre la PPC además de artículos de prensa (diarios y revistas). Para terminar, se ha realizado un cuestionario contestado por 31 expertos o involucrados en el proceso de reforma de la PPC.

Finalmente, en el quinto y último capítulo se discuten las hipótesis y se emiten conclusiones sobre el trabajo. El análisis global de las indagaciones busca ofrecer una valoración sobre la tesis de la democratización ecológica, así como una aclaración sobre lo que se ha aprendido y lo que queda por investigar. Se puede resumir visualmente la progresión del presente estudio en la Figura 1:

⁵ Se integra en dicho análisis la revisión de los actores –describiendo su naturaleza, recursos, interacciones, redes y estrategias–, la “cronología decisional” así como el resultado decisional (Dente & Subirats, 2014, p.301).

⁶ Se entiende por *stakeholders* todos los actores con un interés y capacidad de influencia activa en el proceso de la política.

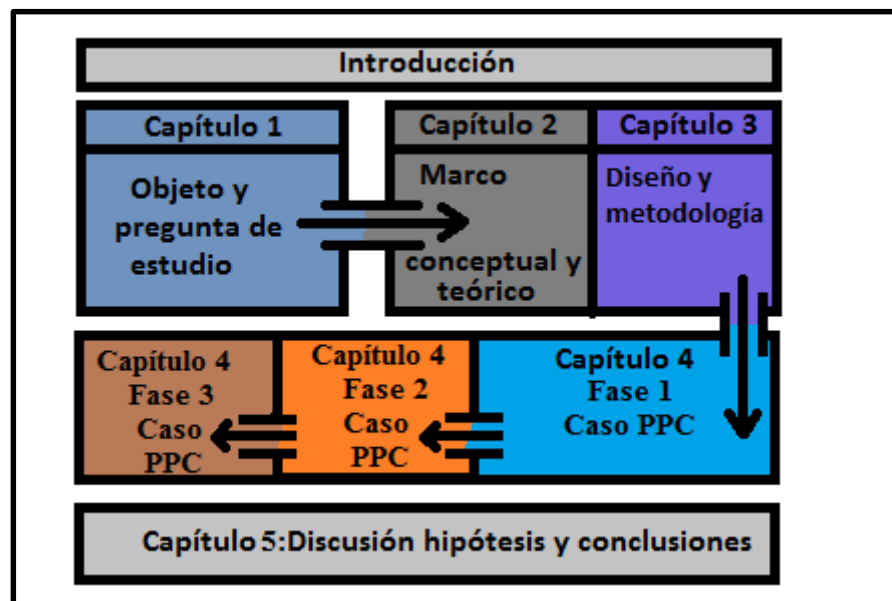


Figura 1. Estructura del documento

Fuente: elaboración propia

CAPÍTULO I. OBJETO Y PREGUNTA DE ESTUDIO

En primer lugar es preciso mencionar que este trabajo no tiene un enfoque ecologista ni pretende ser alarmista, dado que, no se está ante un problema natural, sino que, se trata ante todo de un problema humano. Es el ser humano jugando con su propio futuro, teniendo que decidir y debatir, haciendo política. Los científicos se esfuerzan en dar a conocer números alarmantes con el fin de llamar la atención de la sociedad civil y de sus gobernantes; es cierto que a veces lo hacen de manera catastrofista (Lomborg, 2012) pero los electorados tienen otras preocupaciones diarias. Es consabido que la degradación del entorno es un hecho: lo enseñan en los colegios, lo recuerdan en los telediarios y hasta lo dramatizan en las películas (Schneider-Mayerson, 2013). En ese sentido el elemento central en esta discusión es que el ser humano es la única especie capaz de llevar a cabo prospectiva, pronósticos e inclusive predicciones (Vásquez, Becerra, & Castaño, 2014, p. 70). Se reflexiona sobre lo que sucederá porque se sabe que se tiene la capacidad de actuar sobre el futuro. Ahora bien, ¿de qué sirve saber que se puede actuar si no se hace?

1 OBJETO DE ESTUDIO

El objeto central de la investigación está ligado al debate que ha existido dentro de la ecología y la filosofía política, de cara a la incapacidad actual de los sistemas políticos para generar soluciones que reviertan o al menos frenen la degradación ecológica. La lectura del problema a esa inhabilidad es distinta en función de varios factores como: a) la disciplina desde la cual se analiza; b) el objeto mismo de análisis; c) el objetivo de la reflexión. Estas diferenciaciones son cardinales para entender el fin de este documento, es decir para valorar la tesis defendida por la democratización ecológica (que se limita a los sistemas democráticos consolidados, puesto que el encadenamiento lógico de la DE solo puede ser aplicado a éstos). Según la DE las políticas son malas, insuficientes o inadaptadas, porque la formulación deja de lado intereses que no son formalmente representados. En aquellos sistemas políticos donde no hay representación democrática (en términos de Morlino, 2004) no se puede ligar de la misma manera el resultado (las malas políticas medioambientales) con el mecanismo (regla en la toma de decisión democrática).

Aunque se pueden identificar cuatro grandes perspectivas sobre la relación entre política y medioambiente, lo cierto es que la democratización ecológica se nutre de una visión filosófica

ligada al corpus intelectual de la ecología. Al respecto, se pueden resumir las diferentes perspectivas sobre el debate a través del esquema presentado en la Figura 2.

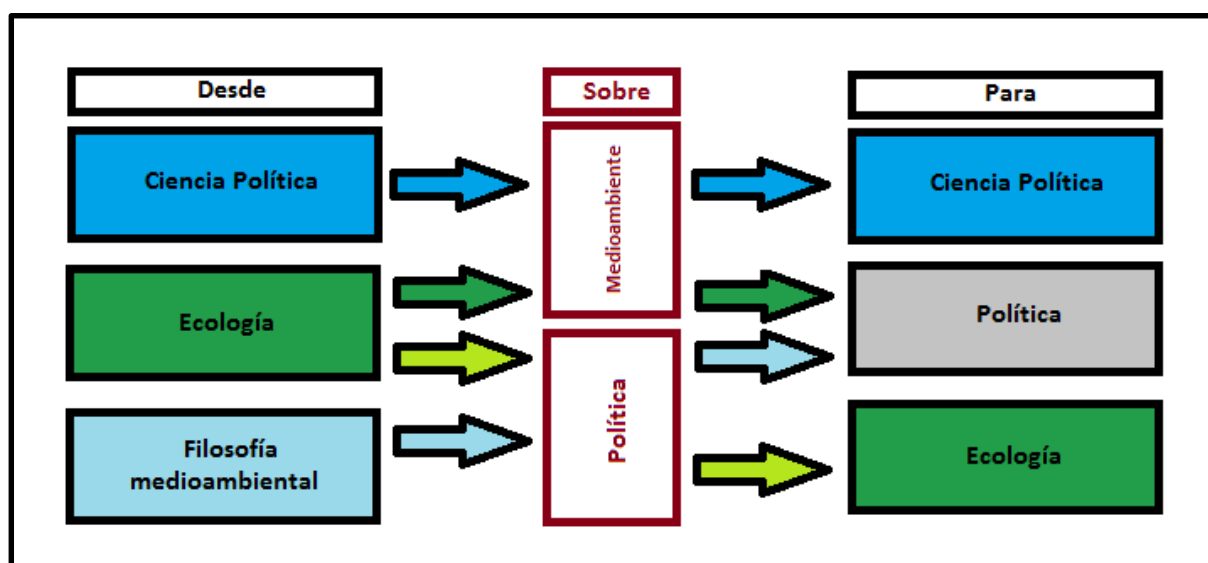


Figura 2. Cuatro perspectivas disciplinarias sobre la relación política-medioambiente

Fuente: elaboración propia

Con el fin de entender y contextualizar correctamente el objeto de estudio de esta investigación, se propone hacer un rápido repaso por algunas de las perspectivas. Primero hay que entender cómo se ha integrado la preocupación por la gestión medioambiental en el seno de la historia de la ciencia política, pues la primera respuesta obvia a la pregunta de investigación podría ser: las políticas no sirven porque se desconocen los problemas. El fin es entonces el de mostrar que la degradación medioambiental es una complicación politológica y no solamente económica o científica. Segundo, se propone ver qué lugar tiene la ecología en la política para terminar con las tres principales propuestas que se han hecho desde la ecología para la acción política (entre ellas la democratización ecológica).

1.1 El medioambiente en la ciencia política

La evolución de la academia ha impactado la manera en la cual se analizan los temas medioambientales. Las contradicciones de la disciplina están directamente vinculadas con las preguntas que se han desarrollado en la literatura. Primero, está el estudio empírico de los hechos políticos para la elaboración de un cuerpo teórico que ayude a comprender la realidad de la gobernación. Ello independientemente del régimen político en el que se enmarca. En un

segundo lugar, está la voluntad de ampliar el conocimiento para poder proponer o inducir cambios en la práctica de la política misma. Es importante decir que estos dos fines no siempre han sido compaginados con suficiente coherencia. Dicha dualidad de objetivos (análisis como fuente o no de acción política), ha sido probablemente la que ha llevado a la creación de corrientes internas dentro de la disciplina en función de su respeto o rechazo de la dimensión científica de la misma (Almond, 1988). Hoy más que nunca, esta gran fractura interna encuentra un particular eco en el nuevo dilema que algunos académicos no han dudado en llamar la gobernabilidad ecológica.

La ciencia política ha hecho frente a sus propios límites y acepta sus contradicciones internas. Independientemente de etapas logradas y fallidas en función de la presencia o no de enemigos internos (Dryzek, 2006, p.487-492), lo que importa es ser capaces de situar la ecología en la política para entender la política desde la ecología. La dualidad es entendida por Mansfield & Sisson (2004, p. 11) como una limitación que deja su impronta sobre las expectativas del estudio politológico.

La gran multiplicidad de trabajos y enfoques actuales sobre la problemática ecológica, dejan entrever una mayoría de opiniones críticas o muy críticas con los sistemas de gestión contemporáneos tanto privados como públicos. Se ha percibido de manera histórica que los ecologistas eran melancólicos y que no ayudaban a crear confianza en pos del crecimiento socio-económico. Warner (2010) explica de hecho que ese pesimismo ha sido durante muchos años objeto de invectiva en contra de los ecologistas. Como lo sugieren varios autores, con Dobson a la cabeza⁷, esta crítica siempre ha sido un error. En efecto, gran parte de los ecologistas son negativos sobre los sistemas de gobernación actuales, empero son excesivamente optimistas sobre las capacidades humanas para re-inventarse (Dobson, 1997).

La colosal cantidad de trabajos y estudios publicados sobre el tema termina sumando en una suerte de desconcierto a quien quiera adentrarse en la disciplina. Por un lado, hay una obvia diversidad de enfoques disciplinarios y metodológicos además de la grandísima diversidad de temas ligados a la crisis ecológica. Por otro lado, hay igualmente una pluralidad más

⁷ La acusación es infundada porque el pesimismo del movimiento se relaciona con la probable expectativa de vida de la actual práctica política y social. Los verdes por lo común son indefendiblemente optimistas con respecto a nuestras posibilidades de afrontar la crisis que ellos creen haber puesto de manifiesto. (Dobson, 1997, p.44)

propiamente ideológica o de valores que permite poner en duda los consensos más básicos relativos a la degradación ambiental. Por último, están los intereses económicos ligados a los trabajos y opiniones dadas que no dejan bien claro hasta qué punto ciertos científicos trabajan para el avance del conocimiento de los fenómenos o por la defensa de intereses corporativos (Dunlap & McCright, 2011). Por todo ello, el lugar de la naturaleza en la ciencia política, poco tiene que ver con el lugar de la ecología en la política. Las trayectorias son bien distintas y dejan claro que los ecologistas no han tenido tanto reparo a la hora de percibir su propio desempeño como activista aun estando en un contexto académico.

De la misma manera que los políticos trabajan sobre la base de valores y experiencias pasadas, los académicos también (Adcock & Bevir, 2005, p.2). Muchos de los que han desarrollado trabajos sobre la preocupación medioambiental en las ciencias políticas, suelen tener vínculos o al menos acercamientos con la defensa política de la ecología. No es una regla general, pero sí una tendencia que puede explicar algunas visiones o preferencias de los trabajos académicos sobre la ecología. Dicha influencia está acompañada de dificultades más fundacionales, donde la ciencia política se ve limitada frente a sí misma (Ophuls, 2011).

La elaboración del conocimiento para la acción ha sido históricamente hablando, uno de los rasgos distintivos de los académicos ecologistas. Garrido et al. (2007) critican el estado actual del conocimiento y su marco de producción como sigue:

Nos encontramos, pues en una situación en la que los retos que hay que afrontar no encuentran respaldo en las visiones que los manuales reproducen, enseñan o construyen. El discurso dominante en ellos está anticuado y su axiomática es añeja, fundamentada en valores y objetivos propios de “una modernidad obsoleta”. Y más lejos añaden: “El discurso aún dominante en las ciencias sociales sólo sirve para legitimar una sociedad en crisis, retardando la conciencia del cambio. (p. 10)

El lugar de la ecología, en la ciencia política es pues paradójico y se nutre de las contradicciones de la disciplina. Vale señalar que estas aclaraciones eran necesarias por dos razones sencillas. Uno, porque esta investigación no es sobre la ecología, pero tiene que asimilar los aportes desde la misma y dos, porque la investigación que produce generalización no puede ser asimilada de facto a un activismo encubierto.

1.2 La política desde la ecología

Hay actualmente una clara confusión entre la ecología como pensamiento y la ecología como objeto de estudio. Independientemente de la fuente no está claro cuándo nació la ecología, ni si realmente el movimiento político es diferente a la ecología como filosofía. El trabajo de Paulson, Gezon, & Watts (2003) puede servir para sustentar ciertas conclusiones de cara a la distinción, dado que en su revisión histórica, estos autores exponen los datos centrales del cuestionamiento. Los orígenes intelectuales del movimiento vendrían de los años 70, cuando Alexander Cockburn, Eric Wolf y Graham Beakhurst adoptaron una terminología capaz de transmitir o conceptualizar la relación entre la política económica y la naturaleza (como se citó en Paulson et al., 2003, p. 206). Cabe destacar que la ecología se concibe desde el principio como un área de estudio analítico, normativo y aplicado, enfoque que va a ser confirmado o sancionado por la creación en 1989 de la revista “*Land degradation and Rehabilitations*”.

Por su lado, Switzer (2001) defiende una clara relación entre principios rectores y evolución de la intervención pública en relación al entorno. Si bien su análisis se centra en Estados Unidos, la evolución de dicho país puede servir de referencia para entender cuándo aparece la acción política desde la ecología (puesto que la protección medioambiental nace antes que la ecología). En la Tabla 1 se presenta de manera sintética esa evolución.

Tabla 1. *Historia de la protección medioambiental*

Periodo Temporal	Resumen periodo	Enfoque	Causas	Reacción	Consecuencias
1500-1900	Germinación de la idea	Sanitario y Preservacionista	<ul style="list-style-type: none"> • Deterioro de condiciones de vida humana por expansión económica. • Preservación de áreas frente a economía depredadora. 	<ul style="list-style-type: none"> • Asociaciones y clubes que incitan acción pública. 	<ul style="list-style-type: none"> • Nacen los parques naturales.
1900-1945	Reformas y Conservacionismo	Conservacionismo	<ul style="list-style-type: none"> • Se cree que la protección es compatible con desarrollo sostenible. • Conservacionistas ganan batalla contra preservacionistas. 	<ul style="list-style-type: none"> • Primeras agendas públicas de gestión medioambiental. • Institucionalización de actores privados. • Creación de agencias. 	<ul style="list-style-type: none"> • Regulación suelos y bosques.
1945-1969	Recreación y edad ecológica	Politización y masificación	<ul style="list-style-type: none"> • Aumento interés público por disfrutar de parques naturales. • Masificación consumo y aumento contaminación. 	<ul style="list-style-type: none"> • Politización e internacionalización de las organizaciones privadas. • Normativa para enmarcar economía. 	<ul style="list-style-type: none"> • Toma de conciencia pública y legislación que limita externalidades negativas.
1970-1990	Días de la tierra y desregulación	Regulación selectiva y banalización	<ul style="list-style-type: none"> • Crisis energética que desplaza prioridades de la gestión pública. • Aumento evidencia científica nocividad de ciertos químicos. • Catástrofes (nuclear, marea negra...). 	<ul style="list-style-type: none"> • Aumento controles y prohibiciones para reducir contaminación. • Reducción medios AAPP por neo-liberales = menor capacidad técnica regulativa. 	<ul style="list-style-type: none"> • Control de pesticidas y tóxicos (PCB y TCE). • Creación de fondos. • Aumento presión pública pero banalización.
1990-2004	Toma de conciencia global	Derecho internacional y relativización	<ul style="list-style-type: none"> • Formulación y publicitación nuevos problemas ecológicos. • Crítica sobre-regulación • Nuevas economías. desarrolladas contaminantes. 	<ul style="list-style-type: none"> • Inicio investigación internacional y negociación protocolos. • Politización escépticos y mundo empresarial. 	<ul style="list-style-type: none"> • Protocolo de Kioto. • Estancamiento legislaciones nacionales.
2004-2014	Internacionalización y Agravación	Alarmismo y búsqueda de consenso	<ul style="list-style-type: none"> • Aumento recurrencia catástrofes naturales. • Aumento evidencia científica. • Aceleración degradación • Inicio migraciones ambientales. 	<ul style="list-style-type: none"> • Movilización pública y radicalización. • Crisis económica desplaza prioridad ecológica. • Mitigación vs limitación. 	<ul style="list-style-type: none"> • Fracaso renegociaciones protocolos. • Agravación indignación social.

Fuente: elaboración propia a partir del análisis de (Switzer, 2001, p.11-33)

Al tener en cuenta las relaciones económicas así como los sistemas de producción, la ecología política permite según Paulson et al. (2003) un análisis de relaciones sociales a escala

local. Conforme pasan los años la disciplina va madurando y encontrando enfoques complementarios o especializados. Julian Steward lanza la llamada ecología cultural y por su parte Andrea Vayda y Roy Rappaport (como se citó en Paulson et al., 2003) comienzan a examinar la adaptación de las estructuras socio-políticas para la protección del medio ambiente. Se ve de esta forma que el institucionalismo de la ciencia política parte desde un enfoque perfectamente opuesto, lo cual no está sin traer consecuencias para el estudio. Además, la aparición de la ecología como corpus ha permitido ir en contra de un modelo tecnológico industrializador (Paulson et al., 2003). De hecho, al centrarse casi siempre en externalidades, la disciplina ha tenido históricamente una deficiencia propositiva, que se fue solucionando solo cuando la ecología se ligó a los discursos desarrollistas, anti-colonialistas o marxistas. La ecología dio entonces un paso más hacia el estudio del impacto de los mercados y de las desigualdades sociales, así como las instituciones políticas en relación con el ambiente. La conclusión del trabajo de Paulson et al. (2003) podría relacionarse con la crítica al enfoque mecanicista muy presente en la ecología.

En el mecanicismo y en el pensamiento analítico hay un error de idealismo pues se confunde un movimiento y momento intelectual (el del análisis) con la constitución misma de lo real, de tal modo que se produce una doble confusión; por un lado, de entre el plano cognitivo y el ontológico, y por otro entre un momento del conocimiento y la totalidad compleja de este. (Paulson et al., 2003, p. 33)

La revisión de la política en la ecología debe, además de ser consciente de la evolución misma de esa relación, describir la gran diferenciación que existe hoy día en la literatura. Los dos grandes conjuntos de pensamiento, descritos desde la academia sobre la base de la realidad activista, son hoy unánimemente compartidos como dominantes. La diferenciación de Andrew Dobson sirve de referencia; al ser sencilla pero funcional, parece de las más acertadas, puesto que aclara la vertiente politológica de la ecología política. Sus matices permiten al mismo tiempo limitar coherentemente los debates (Dobson, MacGregor, Torgerson, & Saward, 2009). La dualidad fundadora de Dobson ha supuesto un antes y después en la literatura. La distinción la resume el autor como sigue:

El ecologismo intenta poner en tela de juicio, de forma radical, toda una serie de prácticas políticas, económicas y sociales, y el medioambientalismo no. El ecologismo

concibe un futuro posindustrial completamente distinto de aquel que por lo general nos resulta más conocido. (Dobson, 1997, p. 237)

En consecuencia, estas definiciones están relacionadas con la intensidad del cambio querido y no la argumentación que lo fundamenta. Dobson (1997) y Dobson et al. (2009) justifica su gran clasificación sobre la base del binomio entre lo que llama la ideología verde maximalista y minimalista. La distinción tiene la ventaja de reflejar la diversidad y trayectoria del movimiento ecologista. Como añade el propio Dobson (1997):

Los verdes sostienen que, si hay límites para el crecimiento, entonces también hay límites para el consumo. El movimiento verde se enfrenta, por tanto, con la dificultad de poner en tela de juicio una importante aspiración de la mayoría de la gente -aumentar al máximo el consumo de objetos materiales- y, al mismo tiempo, hacer atractiva su postura. (p. 39)

La estrategia de los “verdes” se basa según Dobson en tres elementos. En primer lugar, el límite al crecimiento viene impuesto por la finitud de los recursos de la Tierra y de las soluciones tecnológicas que no son, a día de hoy, capaces de desmentir ese factor. En segundo lugar, los “verdes” tienen que hacer más atractiva la idea de la reducción del consumo a través de un discurso que pone en duda la sociedad materialista y trata de superarla defendiendo fuentes alternativas de satisfacción. En tercer lugar, se encuentra la peliaguda cuestión de la población mundial, cuyo aumento supondría (reproduciendo los patrones de consumo occidentales), un agotamiento de los recursos aún más rápido y una contaminación aún más intensa.

A su vez, Dobson pone en adelante la existencia de tres tipos de argumentos a favor de un mejor cuidado del medio ambiente: a) los que dicen que redundan en interés propio; b) los que parten de la idea según la cual el medio ambiente tiene un valor intrínseco⁸; c) los que relacionan la explotación del medio ambiente con la explotación del ser humano por sí mismo. Dobson aclara que, en el debate público, la mayoría de los argumentos de la ecología residen en la primera tipología. Esto se explicaría por la voluntad de mejorar su recepción pública,

⁸ Es decir que su valor no reside en el hecho de ser un medio para los fines humanos.

acudiendo a argumentos del segundo tipo únicamente en eventos de índole privada. Mas el pesimismo que ha marcado los pensadores “verdes” ha impregnado igualmente su discurso. La evicción de ciertos argumentos para hacer más atractivo su discurso, ha sido francamente paradójica. Una revisión de la evolución del tema en la prensa podría confirmarlo: los “verdes” han querido aportar argumentos menos radicales al tiempo que confiaban en que las proyecciones negativas convencerían a la población sobre la gravedad de la crisis. Esa excesiva confianza ha perjudicado al movimiento, según Dobson (1997):

La segunda y quizás más seria consecuencia de la dependencia del movimiento respecto a pronósticos nada halagüeños es que sus ideólogos parecen haberse sentido liberados de la necesidad de pensar seriamente sobre la realización del cambio que preconiza. Esta, desde luego, es otra característica de la ideología que se debe de señalar: la tensión entre la naturaleza radical del cambio social y político que pretende y la confianza en los medios tradicionales democrática-liberales para llevarlo a cabo. (p. 44)

Lo que puede desprenderse del análisis de Dobson es que efectivamente el mensaje “verde” es global, pues se da por sentado que debe preocupar a todos por igual. Esta inclusión sería la que explica, la clara tendencia entre los “verdes” a apoyar una sociedad participativa con el mayor número posible de asuntos objeto de consultación y acuerdo (Dobson, 1997, p. 47). Por su parte, la dimensión participativa solo habría surgido después del descrédito y marginación de los discursos verdes radicales, que no veían con malos ojos la solución de un régimen político autoritario. A este nivel, son especialmente esclarecedoras las palabras de Robert Goodin: “[...] defender la democracia es defender procedimientos, defender el medioambientalismo es defender resultados reales: ¿qué garantías podemos tener de que los procedimientos de la primera produzcan los tipos de resultados de la segunda?” (como se citó en Dobson, 1997, p. 168)

En ese orden de ideas las soluciones propuestas aportan la segunda vara de medir para las corrientes dentro de ese gran conjunto que se ha llamado ecologismo. Aunque se está ante una “súper-ideología” en la concepción de Jonathan Porritt (como se citó en McGee, 2010), la ecología no siempre tiene tintes radicales reformistas o revolucionarios. De hecho, se ha asimilado de manera consciente y recurrente el pensamiento “verde” al conservador. Dobson (1997) cita a John Gray sobre esta diferenciación, para quién las similitudes (que son

compartidas por multitud de académicos, entre ellos Eckersley) son: 1) los dos le atribuyen gran importancia a la dimensión multi-generacional; 2) los dos rechazan la doctrina del individualismo liberal y 3) los dos adoptan una posición de prudencia comedida ante las nuevas prácticas sociales y tecnológicas. Cabe recordar que el pensamiento “verde” busca influenciar o incidir en la política en elementos muy concretos que hasta ahora no se han considerado:

- a) Medidas e indicadores econométricos alternativos, que tengan en cuenta externalidades negativas sobre el ambiente;
- b) Reducción del consumo privado;
- c) Reducción o regulación restrictiva de la publicidad;
- d) Aumento de las energías renovables en el mix energético.

Teniendo en cuenta todo lo anteriormente expuesto, se pueden ligar las dos dimensiones hasta ahora revisadas, estas serían: la categorización de la política en la preocupación medioambiental y el lugar de la preocupación medioambiental en la política. En ese caso, la Tabla 2 podría resumir todos estos matices de manera sintética.

Tabla 2. *Resumen de las diferencias entre ecologismo y ambientalismo*

Tipo de pensamiento político	Ecologismo	Ambientalismo
Sub-disciplina	Teoría política	Políticas públicas
Análisis privilegiado	Institucionalismo	Análisis electoral
Enfoque para la acción	Modificar proceso	Modificar output
Historia de las ideas políticas	Alter-mundialismo	Partidos verdes
Axioma filosofía ética	Ecocentrismo ⁹	Antropocentrismo
Respuesta política	Modernización ecológica	Democratización ecológica

Fuente: elaboración propia

Para terminar, es posible vincular toda la reflexión anterior con el punto de vista de Ángel Valencia (como se citó en Garrido Peña et al., 2007) quién establece una tipología de los debates de la teoría política “verde” (p. 161). En primer lugar, estaría el debate ideológico: ¿la ecología es una ideología per sé? Si no lo es, ¿cómo puede llegar a ser compatible con otras ideologías? En segundo lugar, se daría el debate estratégico-político como análisis de las estrategias más eficaces para los movimientos y partidos verdes. En tercer lugar, se encontraría

⁹ Término principalmente desarrollado desde los trabajos de Aldo Leopold (VandeVeer & Pierce, 2003)

el debate sobre la tesis del fin de la naturaleza (análisis de la convergencia en la intervención humana sobre la naturaleza). En cuarto lugar, habría un debate inter-generacional, correspondiente a la reflexión sobre las vías para integrar los intereses de las generaciones futuras dentro del eje ecocentrismo vs antropocentrismo. En quinto lugar, se hallaría el debate sobre la relación entre ecologismo y democracia; en este se lleva a cabo un análisis de la compatibilidad entre la noción de naturaleza que sostiene el ecologismo político y la democracia. En sexto lugar se daría el debate sobre la ciudadanía, a saber, las insuficiencias del concepto liberal y sus vicisitudes a la hora de integrar las limitaciones medioambientales. Finalmente se encontraría el debate sobre la justicia y el medio ambiente, donde se examinan las vías para compatibilizar la búsqueda de la sustentabilidad y la justicia social.

1.3 Desde la ecología para la acción política

Una vez presentadas las explicaciones de base sobre el debate, sus consecuencias y sobre todo el lugar de la ecología en la ciencia política, se puede pasar a revisar el corazón de las teorías propositivas. La discusión de la ecología para la política ha generado tres enfoques principales de acuerdo con Dobson (1997), los cuales son: 1) el desarrollo sostenible (DS); 2) la modernización ecológica (ME) y 3) la democratización ecológica (DE).

El desarrollo sostenible (DS), está ligado al Reporte Brundtland (1987) y la toma de conciencia de la gravedad de la crisis ecológica en los 80. A su vez, la modernización ecológica (ME) deriva del ecologismo que según Mol (1999) nació en los años 80 de la mano de varios sociólogos, principalmente Martin Jänicke & Joseph Huber (2008). Algo a notar es que, como bien lo recuerda Blowers (1997), la modernización ecológica (ME) no mira el problema medioambiental como una amenaza sino más bien como una oportunidad frente a la cual, se pueden dar ciertos procesos de redefinición tecnológica, productiva y valorativa. La democratización ecológica deriva del ambientalismo y parte del aparente fracaso de la modernización ecológica (Warner 2010), proponiendo simple y llanamente la refundación de las instituciones representativas (Bourg, 2010). Se pueden resumir los tres corpus de la literatura en la Figura 3:



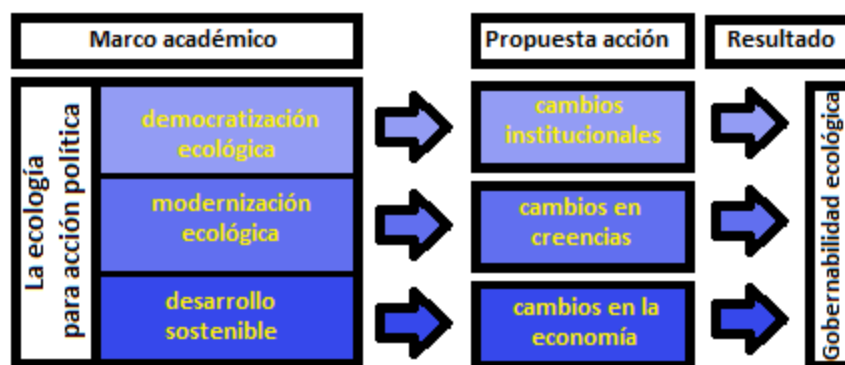


Figura 3. Tres propuestas para la gobernabilidad ecológica

Fuente: elaboración propia

A expensas de sus divergencias, en realidad todos parten del mismo presupuesto -no forzosamente declarado- del insuficiente cambio en las políticas públicas o *policy change* (*PCh*). Aunque se definirá y propondrá una escala para su medición más adelante, se puede desde ya precisar una definición obvia. El *PCh* sería el contrario al incrementalismo en términos de Lindblom (1959), es decir el cambio disruptivo en las políticas públicas. Sin embargo, hablar de *PCh* no es un debate dicotómico (cambio vs no cambio).

Los defensores de cada modelo (DS, ME y DE) han respaldado su capacidad para generar cambio en las políticas públicas (*PCh*), infra-valorando las oportunidades generadas en el marco de los otros modelos. La DE es sin duda la propuesta más radical y crítica, que, al ser el enfoque más reciente, asume el fracaso de los dos otros. Algo crucial de entender, es que no hay verdaderas investigaciones sobre las razones empíricas que explicarían la incapacidad de los sistemas políticos democráticos para generar un *PCh* más extenso (en más temas) e intenso (más abrupto)¹⁰. La existencia de esa escalada en la radicalidad de los enfoques deja ver que la mayoría de los autores lo dan también por descontado: la urgencia ya no requiere buscar razones del fracaso sino claves para el éxito. Se pueden jerarquizar las tres propuestas como sigue.

¹⁰ En el capítulo del marco teórico y conceptual se ofrecerá una gradación del *PCh*.

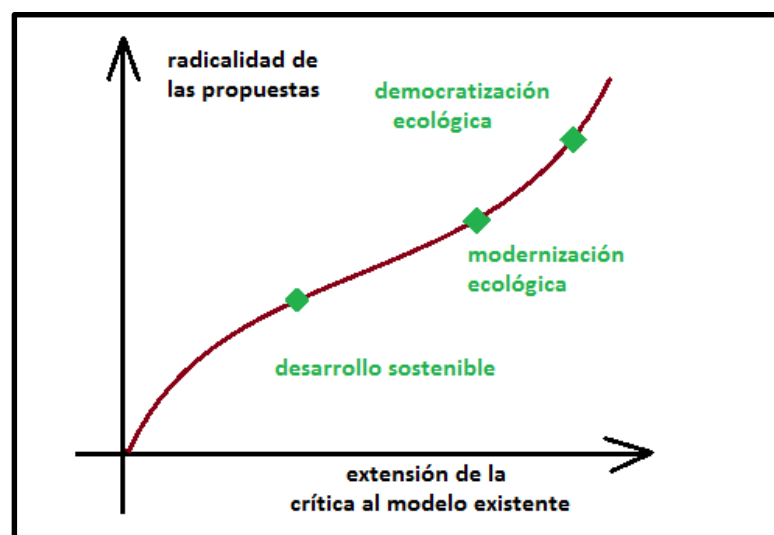


Figura 4. La progresión entre las tres propuestas principales desde la ecología

Fuente: elaboración propia

1.3.1 El desarrollo sostenible

El desarrollo sostenible es la primera de las tres propuestas centrales. Es la más conocida, y la que más pronto ha tenido reconocimiento formal en tanto como propuesta. Según Jeffery (2005), es el enfoque mejor adaptado a las nuevas consideraciones éticas. Su maduración, paralela a los discursos éticos, ha hecho que sea el estándar propugnado por los organismos internacionales. Es importante mencionar que dos de las mayores consecuencias de la introducción de este modelo son: a) la difusión e implementación de las evaluaciones de impacto medioambiental y; b) la ampliación de la protección sobre áreas naturales, entre ellas las que están relacionadas con comunidades indígenas. Aunque estos dos fenómenos puedan ligarse a la difusión del modelo del desarrollo sostenible, la apreciación de Jeffery peca por excesivo optimismo. La mayoría de la academia coincide en establecer el origen del concepto en el Reporte Brundtland de la Comisión Mundial sobre el Medioambiente y el Desarrollo de 1987. El DS nace en instancias internacionales y ha sido recuperado progresivamente, primero por las autoridades nacionales primero y después por las locales y actores privados.

Una parte de la academia -que acepte o no el concepto como válido- se ha centrado en averiguar las mejores vías para la transición al modelo del desarrollo sostenible. Al respecto,

Olsson (2009) busca por ejemplo entender cómo se puede *operacionalizar*¹¹ el concepto desde el punto de vista del nuevo institucionalismo. Para este autor, el desempeño en la transición a nivel local se debe al contexto preexistente, por lo que no se pueden elaborar recomendaciones ni evaluaciones certeras sobre qué entidades locales son más aptas para la transición. La ausencia de correlaciones claras parece bastante creíble. Puede que esté relacionada con algo mucho más sencillo, como la gran diversidad de modelos que son incluidos en el modelo del desarrollo sostenible. De hecho, Clini, Musu & Gullino (2008) buscan también saber qué es lo que hace falta para completar la transición. Después de una breve revisión de la política de la Unión Europea, llegan a la conclusión de que en la UE faltan por ejemplo, dos líneas de trabajo para facilitar la transición: 1) se tiene que integrar la dimensión medioambiental en todas las políticas públicas sectoriales y; 2) se tiene que favorecer la iniciativa de grupos e individuos. La perspectiva de Clini, Musu y Gullino es interesante, en la medida que llegan a la conclusión de que es esencial crear incentivos económicos para que el consumidor modifique sus comportamientos o hábitos. La lógica detrás de esta dirección, sería que una vez constatado el cambio en los hábitos, los productores modificarán su oferta hacia un modelo más sostenible.

Aunque hay elementos de las recomendaciones de estos autores que son perfectamente válidos, el modelo del desarrollo sostenible tiene dos dimensiones que justamente han sido objeto de crítica desde las otras dos propuestas (ME & DE). Estas dos explicaciones son: a) la respuesta pasa a través de un mecanismo económico y; b) la idea de que el ajuste se hará de manera natural supone una excesiva confianza en la lógica de mercado. A fin de cuentas, esta perspectiva es precisamente la contraria a Deutz (2009), quién apuesta por responsabilizar al productor. Según esta autora, el marco institucional de la UE debería de apelar a dos enfoques que ella percibe como complementarios y no excluyentes. Estos enfoques serían los que llevarían la UE al modelo del desarrollo sostenible: a) la modernización ecológica entendida como políticas públicas para el fomento del desarrollo económico sostenible y de avances tecnológicos y; b) la ecología industrial entendida como cooperación entre empresas y el cumplimiento voluntario de medidas sostenibles. La conclusión del punto de vista de Deutz (2009), deja latente que no hay una verdadera claridad sobre cuál es la relación entre los modelos, ni tampoco sobre las vías para conseguir alcanzar la meta deseada.

¹¹ Se entiende por *operacionalizar* la acción destinada a dotar de operatividad. Común en las ciencias sociales, el verbo no está reconocido por la RAE a fecha de este estudio.

Así las cosas, se puede ver que hay otras dimensiones o corolarios que ayudarían a conseguir alcanzar el desarrollo sostenible. Según Birner & Wittmer (2009) no basta con decidir políticas medioambientales, también hay que contar con una administración pública que permita su implementación. Estos autores aplican de hecho un marco teórico de institucionalismo transaccional, con el fin de buscar precisamente pautas relacionadas con la pregunta: ¿qué diseño institucional es el más adaptado para una implementación eficaz de las políticas medioambientales? Esta indagación, además de muy válida, deja entrever que no es evidente hablar de implementación de políticas en pos del desarrollo sostenible. Es importante decir que, son muchos los autores que de hecho centran sus críticas en las instituciones. Precisamente, para Barbier (2011), la perpetuación del modelo clásico liberal de desarrollo se da porque el diseño institucional tiene rigideces; aun cuando el coste de transacción sube, sigue manteniendo sus cauces clásicos de acción. Otros autores exploran igualmente la pista del institucionalismo, tales como Bachev (2009) quien busca ofrecer un marco de análisis sintético para mejorar la gobernanza ecológica (su análisis se basa en el caso agrario Búlgaro). Así mismo Birner & Wittmer (2009) se centran en analizar los beneficios y costes de los actores involucrados en las políticas públicas medioambientales (con un estudio de caso sobre Uganda).

Se ve pues que la dimensión institucional tiene una centralidad en los análisis relacionados con el desarrollo sostenible. Empero, también hay factores complementarios que enriquecen la discusión de cómo lograrlo. Es por ejemplo altamente instructivo -a la par que provocador- que Gupta, Bongaarts, & Cleland (2011) propongan el control de la natalidad para mejorar la gestión de los recursos naturales vía una disminución de la presión sobre la explotación de esos recursos (por ejemplo el agua). Esta tesis viene a confirmar la tendencia cada vez más marcada de asimilar problemáticas medioambientales con la densidad o presión demográfica, en ciertos países considerados como malos gestores de recursos.

Avanzando más allá de las aportaciones conceptuales y puntuales de estos autores, existen otros enfoques más ambiciosos que buscan proponer posibles vías de acción. Por ejemplo, el texto de Dahle (2007) se centra en experiencias vividas y positivas para la transición del desarrollo sostenible. Aunque enfocándose sobre las iniciativas locales, Dahle (2007) propone una clasificación de las cinco vías que identifica en función de la naturaleza y medios del grupo que la propone. La Tabla 3 resume su posición.

Tabla 3. *Cinco vías para la acción según Dahle*

Camino	Palabras clave	Actores clave
Reformistas	Decisiones políticas	Presente élite en el poder
Revolucionarios impacientes	Revuelta	Una nueva élite en el poder
Revolucionarios pacientes	Colapso	Los bien preparados
Combatientes de base	Responsabilidad personal	Activistas
Radicales multifacéticos	Diversidad	Por todas partes

Fuente: elaboración propia con datos de (Dahle, 2007, p. 490)

Además de analizar esos grupos y sus opciones hacia el cambio, Dahle detalla las probabilidades de cada grupo (en función de las características enunciadas anteriormente) sintetizándolo como sigue.

Tabla 4. *Diferencias entre cinco estrategias alternativas para la sostenibilidad*

Perfil estratégico	¿Solución existente en el orden actual?	Top-down o bottom up?	¿Transición posible ahora?
Reformistas	Sí	Top-down	Sí
Revolucionarios impacientes	No	Top-down	Sí
Revolucionarios pacientes	No	Ambos	No
Combatientes de base	No	Top-down	Sí
Radicales multifacéticos	No	Ambos	Sí

Fuente: elaboración propia con datos de (Dahle, 2007, p. 500)

Las dimensiones retenidas por Dahle para la acción, coinciden con la insistencia por parte de algunos autores de modificar la relación del ciudadano al poder a través de la participación. Agger (2010) defiende por ejemplo, la necesidad de definir claramente grupos y medios de participación ciudadana. No obstante, los estudiosos no son todos tan positivos sobre las posibilidades del enfoque del desarrollo sostenible.

Ciertas críticas como la de Brand (2010), son las que originan el deslizamiento de parte de los académicos y activistas hacia el concepto de modernización ecológica. Para Brand, el DS perpetúa la relación de explotación que se tiene, modificando solamente la intensidad (por ejemplo, al incentivar energía eólica o solar mientras se sigue dependiendo del petróleo). Para este autor, el cambio es posible solo si la valoración del medio cambia y deja de ser netamente instrumental. Esta dimensión de la justificación dialéctica de la acción humana, guarda relación con la crítica de Boutilier (2005), según el cual, los discursos que invocan el desarrollo

sostenible son muy diversos y llegan inclusive a justificar acciones contradictorias. Boutilier saca del reporte de Bruntland, tres dimensiones que le ayudan a proponer un mapa conceptual de la relación entre los diferentes discursos de la modernización: a) la relación entre humanidad y medio-ambiente; b) la dimensión inter-generacional; c) la dimensión intra-generacional donde se dan diferencias sociales e impactos desiguales de las externalidades negativas.

Lo más relevante, es que Boutilier critica el enfoque del desarrollo sostenible desde el concepto de la modernización. Esto permite ver que el paso del desarrollo sostenible al concepto de la modernización ecológica, se efectúa con cierta naturalidad si se da por supuesto que lo que hay que modificar, va más allá de algunas pautas de funcionamiento económico, integrando entonces la evolución de los valores que justifican la acción humana.

1.3.2 La modernización ecológica

Paradójicamente, no siendo el modelo más conocido por la ciudadanía, el enfoque de la modernización ecológica está mucho más presente en la investigación académica que el DS. Puede que esta diferencia esté fundamentada en que el desarrollo sostenible ha terminado siendo manipulado e instrumentalizado. Un ejemplo, es el hoy llamado “*greenwashing*”, que busca sobre todo actuar en una dimensión simbólica (Walker & Wan, 2012). La desnaturalización del DS ha empujado a buscar alternativas más coherentes y sólidas, cuya invocación no pueda llevar a resultados demasiado divergentes en las vías de acción. De hecho, el enfoque de la modernización ecológica ya no parte de una lógica estrictamente de desarrollo. Supedita la dimensión ecológica a la reformulación de ciertas prácticas sociales (como el consumo en función del estatus social - Grier & Deshpandé, 2001), la cual, debería acompañarse por la capacidad de integrar de manera seria y automática, la dimensión medioambiental en las políticas públicas.

Según Mol (1999), el modelo de la modernización ecológica nació en los años 80 de la mano de varios sociólogos, principalmente Martin Jänicke y Joseph Huber. El propio Jänicke (2008) revisa en uno de sus textos la evolución del modelo y relaciona el éxito del enfoque con su adopción por parte de círculos demo-cristianos (principalmente alemanes). A despecho de parecer un detalle, esta asimilación, con una cierta corriente política, deja latente una de las conformaciones que más criticarán aquellos que se sitúan en la democratización ecológica: la asimilación y apropiación por parte de una corriente política que responde a sesgos ideológicos

clásicos, lo cual, termina normalizando el carácter radical de toda propuesta que hubiera podido engendrar. De hecho, según Blowers (1997) la modernización ecológica mira el problema medioambiental como una oportunidad. Esta es, no obstante, diferente a la que se propone desde las teorías de la tercera vía (Curran, 2001), cuyos postulados y construcción teórica serían difíciles de compatibilizar con la modernización ecológica en razón de su fundamentación en constataciones principalmente socio-políticas.

Aunque se distinga de los modelos de “tercera vía”, sigue siendo bastante difícil definir el concepto de ME. Numerosos autores la ven como un modelo teórico y una propuesta para la acción. Berger, Flynn, Hines & Johns (2001), defendiendo la lectura ideológica y política de los dos modelos (DS y ME), hablan de esas dos dimensiones. Se tendría: a) el modelo como *framework* destinado a analizar los cambios de las instituciones y b) el modelo como guía para la formulación de políticas públicas. Estos mismos autores definen la propuesta de la modernización ecológica como multifacética. Esta incluiría: a) la defensa del ajuste tecnológico; b) una renovación del sistema de creencias; c) un discurso de políticas que trata de subrayar el papel de la prevención. Todas estas facetas guardan relaciones con las bases del planteamiento, a saber: a) un progresivo paso del modelo de regulación centralizado al descentralizado; b) propuestas que buscan sustentar el proceso socio-político sobre la modernidad y la racionalidad; c) una tentativa para interiorizar dentro de la economía las externalidades negativas del proceso productivo (por ejemplo, la prolongada contaminación de los ríos en China; Bao, Maruya, Snyder & Zeng, 2012). Las tres dimensiones anteriores, tratan precisamente de luchar contra los riesgos relacionados con el deterioro medioambiental (en el Anexo 1 se puede encontrar una tipología de riesgos e incertidumbres de Skinner, 2014). No es de extrañar pues, que numerosos estudios ligan de manera directa el concepto del riesgo de Ulrich Beck con la modernización ecológica.

Una de las propuestas más interesantes y serias es la de Cohen (1997), quien analiza las vías de transformación para el paso entre modelos. Por otro lado, el análisis de la modernización ecológica también pasa por el estudio de cómo ha sido asimilado por la sociedad. La visión de Mol (2000) sobre la integración de la propuesta al discurso de los movimientos ecologistas presenta un panorama positivo. A su parecer, la unificación de muchas posiciones divergentes bajo una misma bandera, ha abierto más ventanas de oportunidad para incidir en las políticas

públicas (sin embargo esa convergencia es un desafío para obtener réditos electorales como por ejemplo Europe-Écologie-Les Verts en Francia; Beaudonnet & Vasilopoulos, 2013).

Por otro lado, el análisis de las incidencias del enfoque (aunque no es de fácil cuantificación), está en el corazón de la evaluación del modelo. Gran parte de los artículos que analizan la propuesta, no se limitan a describir los componentes esenciales de la ME, sino que intentan verificar su impacto en la práctica. Por lo tanto, es a este nivel donde se pueden establecer dos grandes tipos de contribuciones: a) los trabajos que buscan entender las consecuencias y que sacan conclusiones positivas y; b) los que no ven consecuencias aún positivas y proponen cambios al modelo o simplemente lo critican. Cabe señalar que entre los primeros, se encuentran trabajos que buscan analizar las consecuencias sobre el mercado del empleo como Marx (2000). Este llega a la conclusión de que la modernización ecológica no tiene efectos negativos demostrados y que su impacto sobre el empleo es incierto en razón de contextos siempre divergentes.

Del mismo modo, se tienen evaluaciones sobre lo que el modelo podría aportar a la redefinición de la agricultura comercial, confrontada al desafío del crecimiento de la población mundial (Horlings & Marsden, 2011). Pero los estudios más interesantes, son sin duda los que buscan definir la validez del modelo independientemente de las condiciones en las que se ha desarrollado. Por su parte, Lidskog & Elander (2012) revisan por ejemplo el caso de Suecia, país que en contexto de crisis socio-económica, ha mantenido una apuesta fuerte por el medioambiente. Las soluciones de estos autores son a todas luces esclarecedoras sobre las probabilidades de que otras sociedades tengan éxito en la vía de la modernización ecológica. Estas conclusiones serían: a) a pesar de las dificultades macroeconómicas el modelo se mantiene en razón de facilidades estructurales como unos recursos naturales y condiciones geográficas particulares; b) hay ciertas pautas de funcionamiento que no respetan realmente la lógica de la modernización, como por ejemplo la no contabilización de las emisiones de productos importados y; c) el modelo se mantiene porque conlleva una dimensión dialéctica sobre la cual el país ha promocionado su imagen. Este análisis de Lidskog & Elander (2012) tiene el mérito de cuestionarse sobre una problemática básica que muchos dieron por descontado: ¿el modelo tiene vuelta atrás? El artículo ya clásico de Andersen (2002) sobre la política medioambiental europea en los países del Este, permite responder a medias a esa pregunta. La imposición de una legislación unificada desde instancias europeas, ha facilitado

una mejora en la gestión en los países que tenían los rendimientos económicos más altos. Al contrario, en los países donde había una debilidad institucional, el esfuerzo por dar el paso e introducir pautas de modernización ecológica ha supuesto procesos paralelos de “subversión”.

Existen pues dos variables esenciales para entender el fracaso o éxito de la transición a la modernización ecológica: a) el rendimiento económico y b) la construcción de capacidades institucionales. Estas vías de respuesta dejan entrever que el camino de la modernización ecológica no es unánimemente apoyado. Por ejemplo, para Bailey, Gouldson, & Newell (2011), quienes se fundamentan sobre las pautas de funcionamiento y regulación de los mercados de emisiones de carbón, subsisten dos problemas que acompañan la innovación enmarcada en la modernización ecológica. Estarían: a) la toma de decisión sobre los objetivos permanece en manos de las estructuras políticas clásicas y b) la creación de nuevos mercados conlleva la necesaria creación de instituciones y las estructuras de regulación. La solución de mercantilizar los bienes públicos (y así reducir los abusos de uso) solo trasladaría el problema de la regulación, o peor, la multiplicaría.

Es preciso decir que el enfoque crítico de Bailey, Gouldson & Newell se puede de hecho poner en perspectiva con los aportes de Carolan (2004), quien argumenta que el modelo de la modernización ecológica sigue estando muy apegado al discurso de la producción, al centrarse en la eficiencia. Esto supone una insuficiente puesta en duda de la producción como fundamento del sistema económico, relativizando el consumismo y buscando solamente reducir su impacto. La intuición de Carolan (2004) tiene que ver con que se está ante una comunidad académica y activista que percibe la necesidad de profundizar el cambio hacia otro modelo de consumo, el cual, pasaría de una finalidad individual a otra social. Esta intuición estaría en el centro de la identificación que hace P. Christoff entre modernización fuerte y suave. Se puede resumir la posición de P. Christoff como se ve en la Tabla 5.

Tabla 5. *Versiones de la modernización ecológica según P.Christoff*

Modernización ecológica débil	Modernización ecológica fuerte
Economicista	Ecológico
Tecnológico (reducido)	Institucional / sistémico (amplio)
Tecnocrático / neo-corporativista/ cerrado	Comunicativo
Nacional	Democracia deliberativa / abierto
Unitario (hegemónico)	Internacional y diversificador

Fuente: elaboración propia con datos de (Berger et al., 2001, p.61)

La existencia de varias corrientes dentro de la modernización ecológica no es una sorpresa y se debe ligar a la intensidad de la invectiva efectuada en la reflexión de los autores. Entre las diferentes críticas que se podrían enumerar y que tienen relevancia para explicar el salto de la propuesta de la ME a la DE, estarían dos trabajos. El primero, es el de Murphy & Gouldson (2000) que analizan el papel de la innovación en las transiciones de modelo, concluyendo que la modernización ecológica falla a la hora de sistematizar o forzar la adopción de las nuevas soluciones técnicas por parte de las industrias. El segundo el de Cohen (2006), quien por su parte especifica que durante mucho tiempo, el enfoque de la ME no ha sido aplicado en Estados Unidos en razón de la fuerza histórica de la perspectiva conservacionista de la ecología. El modelo europeo sería más idóneo al permitir flexibilidad entre diferentes soluciones de adaptación y facilitar la aplicación de la innovación. Este punto de vista es compartido por Schlosberg & Rinfret (2008).

Las críticas tal vez más duras y consecuentes, tienen que ver con lo que aún queda por hacer y el límite de los resultados. De hecho, Warner (2010) lo aclara de manera tajante: no está claro que el enfoque esté funcionando a la luz de la aceleración del cambio climático. Este punto, a despecho no estar fundamentado en elementos justificativos cuantitativos o cualitativos, no está lejos de lo que los informes científicos sugieren al describir el agravamiento del cambio climático. Independientemente de esta oposición tan rotunda, tal vez el aporte de York & Rosa (2003, p. 273) sea más propositivo. Para estos dos autores, los desafíos de la modernización ecológica son a día de hoy: a) no solo hay que mostrar que hacen falta cambios institucionales sino que hay que mostrar que los cambios suponen efectivamente una mejora de la gestión ambiental; b) se tiene que demostrar que las últimas etapas de la modernización llevan a transformaciones reales y repetidas en la producción y el consumo (por ejemplo, la adopción del reciclaje selectivo que no depende únicamente de los valores o creencias; Bernstad, 2014); c) se tiene que ver que las empresas que reducen su impronta no lo hacen al tiempo que favorecen el aumento de las externalidades de otras (por ejemplo, la mala contabilización de emisiones de CO² con las deslocalizaciones productivas; Kanemoto, Moran, Lenzen & Geschke, 2014); d) se tiene que ver que el ritmo de crecimiento de la eficiencia es superior al ritmo de crecimiento de la producción.

Teniendo en cuenta todo lo anterior, la posición de Arias (1999) resulta atrayente, puesto que no rechaza de plano la democracia liberal, la cual considera ser una base para la construcción de la nueva propuesta ecológica. Arias (1999) propone diferentes pautas para llegar a nutrir la modernización ecológica. Primero está la redefinición de la representación política liberal, a saber, la expansión de la comunidad moral y política que precede la puesta en práctica en las instituciones representativas. Haría igualmente falta una redefinición de los derechos, donde la extensión de algunos sería un discurso eficaz para conseguir la redefinición de la representación. Segundo, habría que aumentar el concepto de autonomía, que debería pasar a incorporar el concepto de un medioambiente sano, donde el individuo sea entendido como un ente relacional que no puede ser desligado de sus vínculos comunitarios. Tercero, habría que llevar a cabo una reconstrucción del concepto de ciudadanía, redefiniendo las obligaciones además de proponer nuevas vías de participación. Se tendría igualmente que redelimitar el concepto de comunidad, que, al ser el espacio de referencia predominante, debería integrar los valores de pluralidad y de viabilidad. Para terminar, habría que dotarse de un discurso estatal realista, en el cual el Estado debe existir por sus funciones coordinadoras, pero limitando tanto derivas centralizadoras como idealismos descentralizadores.

1.3.3 La democratización o democracia ecológica

Los modelos descritos hasta ahora dejan latente que hay una gradación en la radicalidad de las propuestas. Pero el aumento en el radicalismo entre desarrollo sostenible y modernización ecológica, no es evidente ni unánime. Sin embargo, los autores de la democratización ecológica no se han importunado en pensar cuál de esas dos otras opciones era más radical (DS y ME) porque ninguna lo era suficientemente. Memon, Kirk & Selsky (2011) ven una deriva tecnocrática y corporativa en la aplicación de la modernización ecológica. Por ello, según Hoggett (2001) la clave estaría en proponer un nuevo tipo de Estado, donde se redefine el bienestar en términos ambientales (recentrar el modelo socio-económico sobre las relaciones sociales). De hecho, según Aitken (2012) estaría sucediendo lo opuesto (su análisis parte del caso del Reino Unido): las regulaciones para mitigar el cambio climático no se han acompañado de una apertura de la toma de decisiones ni sobre la interpretación de los aportes de la ciencia en las políticas (se pueden encontrar en el Anexo 13, Figuras 2 y 3, los procesos de decisión vinculados a la adaptación al cambio climático).

Debido a todo lo anterior, la propuesta de la democratización ecológica (entendida como el proceso para llegar a la democracia ecológica) parte de una visión sencilla: para que las políticas cambien hace falta profundizar la democracia, no lo contrario. La relación entre eficacia medioambiental y democracia sería más compleja de lo que se pensaba. De hecho, para Poloni-Staudinger (2008) no solo importa la participación: también se ha de reflexionar sobre el tipo de instituciones, las características de los problemas así como los actores con capacidad de veto. Los estudios que comparan el rendimiento de los sistemas democráticos frente a los autoritarios, dejan claro que el ser una democracia no garantiza una buena gobernanza ecológica, aunque la facilita. Winslow (2005) encuentra una relación positiva al concluir que, cuanto mejor índice de la democracia, mejor calidad el aire. Sin embargo Arvin & Lew (2011) no hallan una relación causal clara, y Wurster (2013) especifica que el mejor rendimiento ecológico de las democracias, se debe a una superior capacidad de adaptación frente a los autoritarismos (pero no solucionan los problemas como tales). Consciente de esa relación positiva pero no definitiva, la DE propone reforzar la componente democrática. Según Connelly, Smith, Benson & Saunders (2003) la propuesta de la DE se fundamenta en 4 dificultades que permanecen.

These four barriers and constraints to policy-making –collective action problems; issue-attention cycles; bounded rationality; and the exercise of power- affect the emergence of environmental policy. These problems can be overcome to a certain extent through changes to the machinery of government, including the application of green policy principles, administrative techniques and tools, structural reorganizations and policy instruments. The emergence of new forms of environmental governance may offer opportunities to ‘green’ the policy process. (Connelly, Smith, Benson & Saunders, 2003, p. 125)

Por otro lado, Connelly et al. (2003) aclaran que existen tres propuestas para la activación del cambio desde la democratización ecológica. Por un lado, está la deliberación, para la cual se precisan mecanismos innovadores que permitan hacer frente a altos niveles de complejidad e incertidumbre en la resolución de los problemas colectivos. Por otro lado, la deliberación permite promover y articular las preferencias y los juicios sobre la base de dimensiones públicas. Para terminar, la activación y conservación de la noción de ciudadanía tiene que partir

del concepto mismo, pues se debe refundar la socialización y percepción de los desafíos como sociedad.

A su vez, Connelly et al. (2003) argumentan que se busca una modificación institucional que permita la introducción de la deliberación para: a) hacer frente a altos niveles de complejidad e incertidumbre en la resolución de los problemas colectivos; b) promover y articular las preferencias y los juicios sobre la base de dimensiones públicas; c) la activación y conservación de la noción de ciudadanía a partir de la cual refundar la socialización y percepción de los desafíos como sociedad.

El problema del enfoque reside en el paso de la teoría a las reformas reales. Bourg & Whiteside (2010) lo asimilan y proponen una bio-constitución (p. 81), desde la cual se modificaría el Senado. El concepto de bio-constitución es cercano al constitucionalismo verde defendido por Torgerson (2009). En ambas propuestas, la reforma radica en reconocer la participación y deliberación como una herramienta para la renovación de la política.

En la visión de Bourg & Whiteside (2010), el Senado debería dejar de ser una cámara de representación territorial para convertirse en la vía para dar voz a intereses que suelen quedar por fuera (generaciones futuras, naturaleza, migrantes etc.). Ese proceso de reforma del Senado, debería igualmente verse acompañado por la introducción de mecanismos para la sistematización de la participación. La visión de Bourg & Whiteside (2003) tiene el mérito de aportar una propuesta concreta que trata de solventar la relación entre modelos de democracia. En efecto, Achterberg (2001) y McKinney & Kemmis (2011), han advertido sobre la dificultad de compaginar una democracia asociativa con herramientas de una democracia deliberativa.

Empero, existen dos contrariedades centrales de validez para la DE: primero en la teoría, segundo en las propuestas generadas. Mitchell (2006a) da algunas pistas sobre la primera dimensión (subrayando que la integración de la ciudadanía en política aumenta en contexto de crisis) así como sobre la segunda (Mitchell, 2006b) al comparar modelos de gestión ya existentes (parte de la contaminación en frontera de EEUU con México y la deforestación en Oaxaca). Concluye que la dificultad reside en cómo se integran las regulaciones económicas en la participación. A todo ello, se añade la problemática de cómo reforzar las reformas con

una educación que sensibilice al ciudadano (Houser, 2009) para acompañar esa re-politización de las democracias (Latta, 2007) generada por las componentes participativas.

El punto central de la propuesta de la DE, reside entonces en la componente participativa. No obstante, como bien lo subraya Lubell (2004), la literatura ha estimado que la participación ayudaba a aumentar la cooperación sin comprobarlo empíricamente. Sus trabajos apuntan hacia la clave de la reflexión de la DE: más participación no conlleva siempre mayor colaboración. Glucker, Driessen, Kolhoff & Runhaar (2013) también hacen hincapié en ello, en su revisión de la literatura sobre el papel de la participación en la evaluación de impacto ambiental, entendida como herramienta heredada de la modernización ecológica. Lo cierto es que la participación como método de reforzamiento democrático, habría de ser cuidadosamente planeada (Fine & Owen, 2005) y no es suficiente por sí sola para generar cambio disruptivo en las políticas públicas medioambientales. No en vano, Deriu (2012) completa el análisis recordando que se tendrían que integrar los nuevos límites económicos en el sistema de representación. De ahí la relevancia del planteamiento de Bourg & Whiteside (2010), cuya visión causal no se limita a la participación y actuaría sobre la representación. Se puede resumir la propuesta de dichos autores, como sigue en la Figura 5.

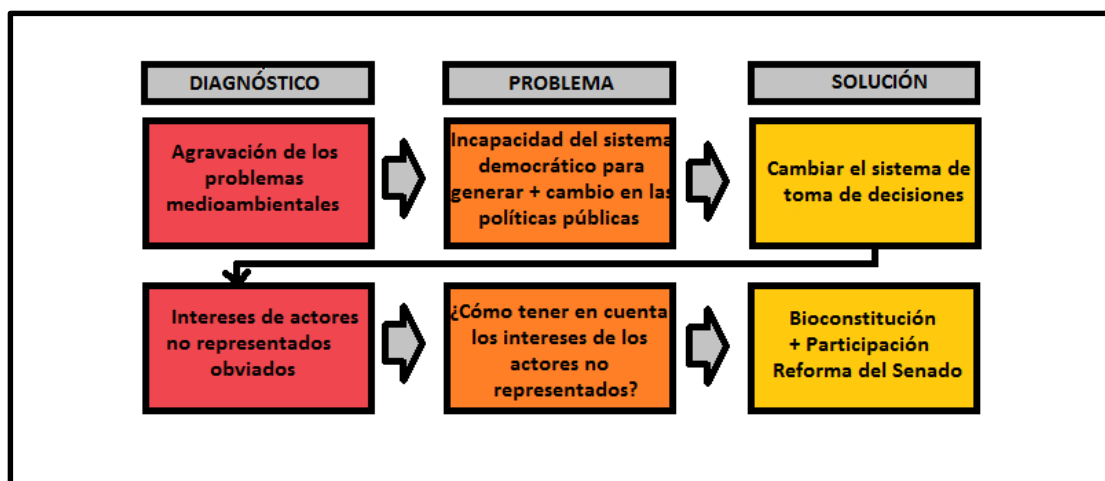


Figura 5. La lógica de la democratización ecológica desde Bourg & Whiteside (2010)

Fuente: elaboración propia

2 PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN

Una vez explicado todo el contexto intelectual que rodea las propuestas para insertar la ecología en la acción política, se puede pasar a definir la pregunta de investigación exacta (teniendo en cuenta que el *process tracing* no solo orienta la investigación sino también la formulación del problema¹²). Ya se ha afirmado que el objetivo del trabajo es valorar la tesis de la democratización ecológica. Si se asume, como los autores de la DE, que el PCh es difícil y que por ello se necesitan cambiar las reglas para la toma de decisión: ¿por qué cambiar la institucionalidad sería la solución? ¿No hay otras vías posibles para inducir el cambio? Yendo más lejos, ¿qué modificaciones institucionales concretas haría falta? En línea con este cuestionamiento y teniendo presente que la pregunta debe estar orientada al cómo y porqué del fenómeno (Dente & Subirats, 2014, p.274), se puede resumir a través de la Tabla 6, la pregunta central de esta investigación.

Tabla 6. *Síntesis del tema y problema de investigación*

Tema de la reflexión	La escasez de cambios disruptivos (PCh) en las políticas públicas medioambientales (PPM) se debe a limitaciones institucionales en la toma de decisiones de las democracias consolidadas para integrar la defensa del medioambiente.
Pregunta central	¿Hay cambio en las políticas públicas medioambientales cuando se dan modificaciones institucionales?
Sub-pregunta	¿Cuáles son los cambios institucionales que facilitan la formulación de políticas no incrementales?

Fuente: elaboración propia

Con el fin de ceñir bien el problema central, se puede establecer la relación entre éste y el contexto socio-político, retomando la lista de los diferentes niveles propuestos por Sierra (2007, p. 63).

¹² Según Mahoney (2012), “process tracing can be used as a method for evaluating hypotheses about the causes of a specific outcome in a particular case” (p.571).

Tabla 7. *Caracterización del problema de investigación en relación a los fenómenos sociales*

Desde lo...	Comentario
Descriptivo	La ausencia de <i>PCh</i> tiene repercusión sobre la pervivencia de problemas identificados.
Estructural	Los órganos políticos y sociales se rigen por reglas de juego, formales e informales.
Funcional	Los actores decisores y las partes interesadas intervienen de manera recurrente y legítima.
Demográfico	El insuficiente <i>PCh</i> puede ser a nivel local, regional, nacional e internacional. Los problemas medioambientales pueden ser transnacionales e intergeneracionales.
Ecológico	Contexto de degradación investigada y publicitada por los trabajos científicos.
Conflictivo	Conflictos entre actores a todos los niveles de gobernación para regulación. Conflictos derivados de los recursos y sus usos.
Evolutivo	Los sistemas de las democracias liberales se han consolidado con las estructuras representativas criticadas por la DE.
Histórico	El fracaso “político” descrito por la DE solo se entiende en un contexto de agravamiento de crisis ecológica y democratización de muchos Estados desde los 90.
Crítico-Dialéctico	Los problemas medioambientales no gozan de consenso científico ni social. Manipulación e instrumentalización de la ciencia con fines económicos y políticos.
Genético	El origen de la interpretación del problema como “fracaso político” reside en la convicción social de que no se hace todo lo que se podría hacer.
Cultural	Los problemas medioambientales no son distintos en función de los contextos culturales. Los valores y creencias relacionados no se basan en éticas especializadas o profesionales.
Proyectivo	Según la DE, la evolución probable es el incrementalismo conllevando el agravamiento de la crisis ecológica.

Fuente: elaboración propia usando la tipología de (Sierra, 2007, p. 63)

Se complementa esta descripción con varias precisiones. En la delimitación temporal no se contempla un estudio de caso, cuya reforma sea anterior a la Conferencia de Río de Janeiro (1992) por lo que la investigación se centra principalmente en fenómenos recientes entre 2010 y 2015. La delimitación geográfica confina el estudio y la validez de las generalizaciones (Gomm, Hammersley, & Foster, 2000) a sistemas políticos consolidados y más concretamente de la Unión Europea. En cuanto a la delimitación temática se refiere, se dejan de lado las discusiones relacionadas con la implementación o evaluación clásica de PP. Este estudio se centra en la etapa de la formulación (incluyendo el tránsito del problema por las agendas en

términos de Anthony Downs, 1972). Para la delimitación metodológica, se circunscribe a herramientas cualitativas a pesar de llevar a cabo un cuestionario a expertos. Este último se realizó para fortalecer los resultados del análisis de caso. No se hacen exploraciones cuantitativas en razón de las dificultades técnicas para evaluar de manera cifrada los costes de transacción (definidos más adelante).

3 JUSTIFICACIÓN Y ESTRATEGIA DE LA INVESTIGACIÓN

Como en todo trabajo académico, la relevancia del mismo debe de ser argumentada, pues no debe de darse por sentada (Hernández, Fernández, y Baptista, 2007). La pregunta sobre los condicionantes del cambio en las políticas públicas, es uno de los centros de atención de la disciplina. No se trata únicamente de categorizar y ordenar los tipos de *PCh*, dado que hay que comprender los mecanismos que lo condicionan. Si el cambio socio-económico se da principalmente a través de los mecanismos gubernativos –y no sociales- entonces se debe de analizar el *PCh* desde el mismo objeto de estudio de la política, que es el poder.¹³ A fin de cuentas, el gobierno es el que se debe asegurar en las democracias: a) la pervivencia y continuidad de la sociedad gobernada (Jochim & May, 2010; Liu, Hu & Yuan, 2010; Paavola, 2007); b) la obtención de las capacidades para poder incidir en el futuro de esa misma sociedad; c) el uso de sus capacidades para aportar soluciones a los problemas enfrentados por la sociedad; d) actuar siempre con miras a la obtención de una calidad de vida mejorada.

El estudio del producto de los entes gubernativos ha sido tan extenso que se podría decir, como lo sugiere Parsons (2007), que encarna una disciplina aparte. El auge de la atención puesta en el análisis de las políticas públicas ha tenido que ver con una clara voluntad por centrarse en hechos empíricos y tangibles. Esta preferencia por los productos del ciclo político, está indirectamente marcada por la polémica del carácter científico de la disciplina (Parsons, 2007). Lo que es indudable, es que las políticas públicas encarnan probablemente una de las unidades de análisis más fácilmente aisladas y menos polémicas. Si se simplifica este enfoque, ya no se trata de entender los resultados gubernativos a través del funcionamiento de las instituciones o de la interacción entre actores públicos. Se da la vuelta a este enfoque: se busca

¹³ “Por tanto lo que enlaza el querer y el deber, *el poder*, es lo mismo que coloca la responsabilidad en el centro de la moral” (Jonas, 1995, p.214).

delinear los procesos de decisión partiendo de sus resultados. Es por ello que, los análisis de los procesos decisionales son generalmente comparativos (Dente & Subirats, 2014, p.286).

La dimensión del valor teórico y metodológico de una investigación, es tal vez la más difícil de analizar o defender, por ser una valoración eminentemente subjetiva. Empero, se identifica un valor teórico para este trabajo: la generalización que origina. En el *process tracing* hay una clara preocupación por los criterios necesarios para la generalización (Mahoney, 2012) entendida como “uno de los fines de toda investigación” (Gomm et al., 2000, p.27), donde se buscan establecer aseveraciones válidas sin exponer contextos condicionantes. Se tienen aquí muy presentes los “problemas clásicos de la generalización” (Gomm et al. 2000, p. 29-35); entre otros, los descritos por Janet Ward Schofield¹⁴ (como se citó en Gomm et al. 2000). Se cree que el uso del concepto de los costes de transacción es ya común en las ciencias sociales. No obstante, en los estudios se han perpetuado ciertos axiomas provenientes de la economía que no son válidos en ciencia política. Dichos desajustes, no invalidan el uso de los costes de transacción en politología, pero sí lo condicionan.

Existe por fin, una justificación de interés o relevancia social para este trabajo, casi evidente: el cambio político en los temas medioambientales concierne a todos. Aquel que piense que no le atañe, no se da cuenta de que el agua que bebe, el aire que respira o los alimentos con los que se nutre, tienen algo que ver con ello. Y no solo se trata de lluvias torrenciales en Paquistán, sino también de bienes comunes de la humanidad que son progresivamente protegidos o preservados en función de criterios medioambientales divergentes (Deke, 2008). No se ha de olvidar la necesaria componente inter-generacional del cambio climático, cuyas repercusiones además no nos son ajenas, puesto que ya son reales y contemporáneas. Se puede recordar a modo de ilustración, la estimación hecha por el extinto Foro Humanitario Global en 2009 según el cual el cambio climático ya causaba la muerte de más de 300. 000 personas al año¹⁵.

Es importante decir que, la estrategia de investigación reposa en el *process tracing* sobre la base de las variables y recomendaciones de Dente & Subirats (2014). Se renuncia a calificar el

¹⁴ Quién identifica tres dominios de generalización (a) estudiar lo que es; b) estudiar lo que puede ser; c) estudiar lo que podría ser.

¹⁵ El GHF ha desaparecido, así como su página web. Se pueden consultar datos sobre el informe en cuestión (publicado en junio 2009) en los comunicados de prensa de www.wmo.int (Organización mundial de meteorológica).

cuestionario realizado como cuantitativo, por lo que se considera que no hay triangulación mixta (Creswell, 2009, p. 213) a pesar de haber apelado a fuentes de información diversas y contrastadas (Yin, 2011, p. 81). Teniendo en cuenta que las necesidades metodológicas para asegurarse de una buena recolección de datos (Creswell, 2009, pp. 179-180) conllevan dificultades para asegurar la validez de los mismos (Creswell, 2009, pp. 190-191) se ha tratado de usar la mayor cantidad posible de datos primarios. Se asume aquí el *process tracing* como método flexible en términos de Yin (2011). Finalmente, se propone el siguiente esquema (ver Figura 6) a modo de resumen de la estructura lógica de esta investigación.

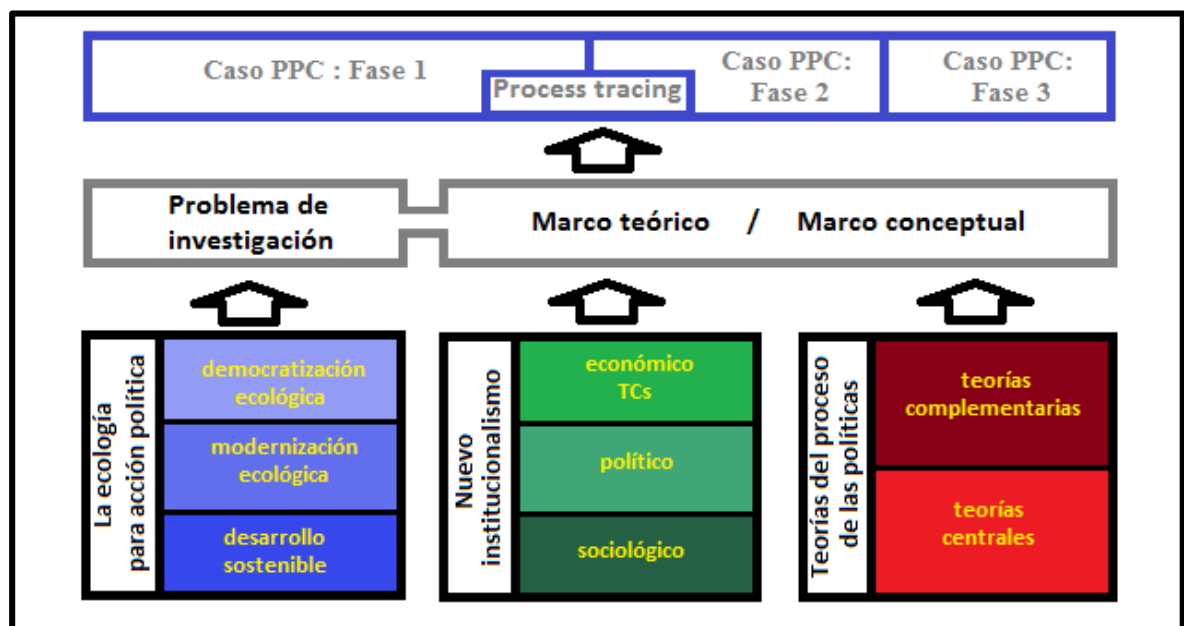


Figura 6. Estructura de la investigación

Fuente: elaboración propia

CAPÍTULO II. MARCO CONCEPTUAL Y TEÓRICO

Este capítulo se divide en tres partes. Primero se hace una breve exposición sobre el marco conceptual del concepto de cambio en las políticas públicas. Esto con el fin de ser capaces de localizar las causas y mecanismos de cambio ya existentes en la literatura. Segundo se hace una revisión de la literatura del institucionalismo transaccional, para explicar el concepto de costes de transacción, usados en los estudios de caso. Tercero se propone un modelo teórico en el cual: a) se define el concepto de *policy change*; y b) se plantea una gradación por intensidad del mismo. El objetivo es mostrar que los quiebres detectados en cada uno de los conjuntos bibliográficos justifican la necesidad de construir un camino teórico alternativo.

1 MARCO CONCEPTUAL: EL CAMBIO EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Existen multitud de teorías sobre las políticas públicas, pero se podrían identificar cuatro corrientes principales (Parsons, 2007): a) de redes y comunidades de políticas públicas; b) de corrientes de políticas públicas; c) de coaliciones promotoras; d) de equilibrio interrumpido. A estas cuatro también habría que añadir una de suma importancia, a saber la del Análisis y Desarrollo Institucional de Elinor Ostrom, que construye una perspectiva neo-institucionalista (McGinnis y Walker, 2010). La centralidad y visibilidad conseguida por la publicación de Sabatier (2007) y de Sabatier & Weible (2014), hace que las teorías más citadas en la literatura se resuman a las tratadas en dichas ediciones. Éstas son las más sustanciales, tanto por su capacidad explicativa como por ser las que han inspirado más trabajos investigativos para su validación. En la Tabla siguiente se propone una lista de las diferentes teorías.

Tabla 8. *Principales teorías y enfoques para explicar el cambio en las políticas*

Nombre en inglés	Traducción al castellano	Principales autores	Siglas
Incrementalism	Incrementalismo	Charles Lindblom	-
Multiple Streams Approach	Modelo de las corrientes múltiples	Nikolaos Zahariadis Kingdon	MSA
Punctuated Equilibrium Theory	Modelo del equilibrio interrumpido	James L. True Bryan D. Jones Frank R. Baumgartner <i>Peter. B. Mortensen</i>	PET
Social Construction and Policy Design	Modelo de la construcción social y diseño de políticas	Helen Ingram Anne L. Schneider Peter deLeon	SCF

Policy Feedback Theory	Teoría de la retroalimentación de políticas	Suzanne Mettler Mallory SoRelle	PFT
Advocacy Coalition Framework	Marco de coaliciones promotoras	Paul A. Sabatier Christopher M. Weible <i>Hank C. Jenkins-Smith</i> <i>Daniel Nohrstedt</i>	ACF
Narrative Policy Framework	Marco de la narrativa de las políticas	Michael D. Jones Elizabeth A. Shanahan	NPF
Institutional Analysis and Development Framework	Marco de análisis y desarrollo institucional	Elinor Ostrom	IAD
Diffusion of Innovation Models	Modelos de difusión de la innovación	Frances Stokes Berry William D. Berry	DOI
Social Ecological Systems Framework	Marco de los sistemas sociales ecológicos	Elinor Ostrom Michael Cox Edella Schlager	SESF
Policy Network Approach	Marco del acercamiento de redes	Silke Adam Hanspeter Kriesi	PNA

Fuente: elaboración propia a partir de Sabatier (2007), Sabatier y Weible (2014) y Parsons (2007)

Para que la revisión conceptual sea coherente, una vez explicado el incrementalismo¹⁶, se comentarán las teorías sobre el proceso de las políticas. Estas se pueden dividir entre las principales y las secundarias (explicadas y resumidas en el Anexo 2). En el escrutinio de los modelos se identifican componentes compartidos. Primero está el modelo del individuo (sobre la racionalidad y las motivaciones de la decisión). Segundo está la unidad de análisis desde la cual se desarrolla la explicación. Estos dos supuestos son los que sustentan el modelo del contexto de las políticas (interpretación del contexto de las mismas) y el modelo de la toma de decisiones (cómo se lleva a cabo la decisión). Estos mojones de la reflexión permiten identificar en los modelos la teoría del cambio. Esta última sería el relato elaborado a partir de los mecanismos que ligán las causas (cambio en las creencias, cambio en las coaliciones, cambios en las narrativas, etc.) con el efecto (el *policy change*). Se pueden resumir estas componentes de los modelos explicativos a través del esquema siguiente.

¹⁶ En cierto modo la primera teorización sobre el proceso de las políticas desde una perspectiva realista. (Dente & Subirats, 2014, p.61).

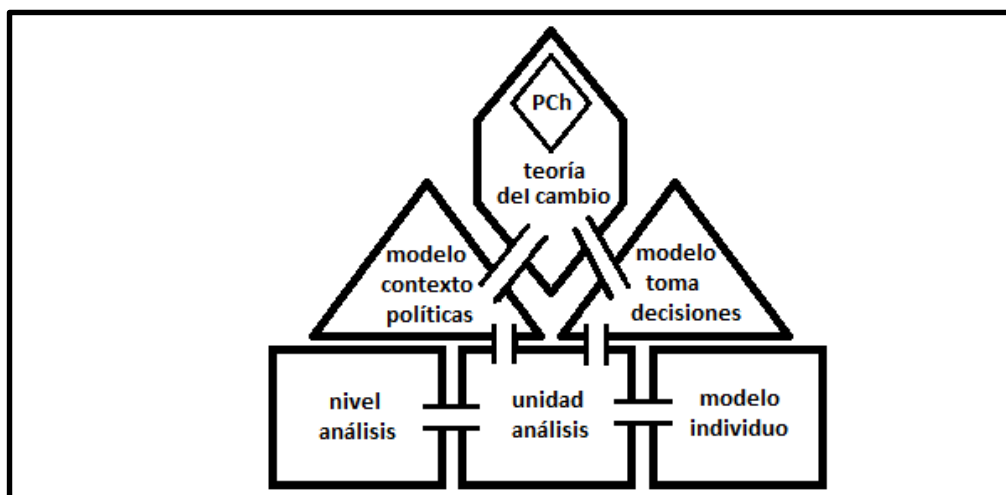


Figura 7. Componentes de las teorías y modelos sobre políticas públicas

Fuente: elaboración propia

1.1 El incrementalismo

Poco después de que Harold Lasswell proclamara la aparición de la ciencia de las políticas públicas (Farr et al., 2006), Charles Lindblom -economista de formación- publicó “*The Sciences of Muddling Thought*” (1959). Dicha obra aportó una ruptura sobre las tradicionales pugnas entre racionalismo e irracionalidad. Esta irrupción en el panorama académico representó un aporte crítico frente a las tesis racionalistas, las cuales han sido constantemente matizadas desde entonces, entre otros, por el premio Nobel Herbert Simon (Pan Suk, 2010, p.287).

Lindblom y Braybooke (1969) hacen una distinción entre la toma racional de decisiones y el análisis racional de las políticas. El primero concierne a la naturaleza del criterio retenido por los actores políticos a la hora de una decisión (p.ej. en la PPC sería el criterio de la renovación de las reservas haliéuticas). El segundo tiene que ver con el estudio de las posibilidades que hacen los actores implicados en la toma de decisiones (por ejemplo: en la PPC las investigaciones o estimaciones de las cofradías de pescadores o de las ONG sobre el estado de las reservas). El objetivo del incrementalismo, como “salir del paso” (Lindblom, 1991), era evitar un análisis excesivamente racional, el cual sacrifica la perspectiva de la negociación y de la interacción en aras de la científicamente posible distinción entre lo malo y lo conveniente (por ejemplo: en la PPC las cuotas de pesca decididas por la UE están de manera recurrente por encima de las cuotas recomendadas por los científicos).

En su primer texto Lindblom (1959) establece una diferencia entre el método “de raíz” y el método “de la ramificación”. El primero responde a una racionalidad integral donde la buena decisión es la que se toma teniendo en cuenta todas las alternativas o método sinóptico (Lindblom & Braybooke, 1969). Este es poco viable debido a la complejidad de los temas a tratar en las políticas públicas contemporáneas (por ejemplo: en la PPC se decide sin conocer el estado de casi la mitad de los caladeros de la UE; Carpenter & Esteban, 2013). Es importante decir que sustentarse en teorías permite referenciar las decisiones en el largo plazo, pero niega que se pueda partir siempre de cero, pues la información disponible es estructuralmente limitada (por ejemplo: no se puede analizar todos los meses el estado de los caladeros). El incrementalismo responde entonces a la obtención de decisiones a través de elecciones limitadas, donde se procede sobre la base del ensayo-error y donde la “rama” elegida responde a ajustes entre actores implicados. El “salir del paso” como método de la administración en el día a día es asimilado a una descripción de lo que sucede y no a una enunciación de lo que debería ser. Es decir, se trata más de un acercamiento descriptivo que teórico. El incrementalismo termina siendo una sucesión de decisiones que no buscan cambiar la realidad social de golpe, sino que asumen de antemano el peligro de lo ideal o lo idóneo (por ejemplo: la PPC ha supuesto subvenciones para la disminución de las flotas con el fin de mitigar los impactos negativos sobre los mercados laborales).

Lindblom completa su primer análisis con lo que denomina “el ajuste partidista mutuo”, a saber, la adaptación que efectúan los actores implicados en el proceso de la toma de decisiones en razón de aspectos que hayan emergido a partir de la colaboración y cooperación. La toma de decisiones termina siendo el producto de un proceso y no de un momento. Los actores implicados ajustan sus pretensiones y objetivos porque están en un ambiente plural en el que no es posible la elección idónea, sino que se da la decisión posible. La consecuencia sobre lo que hoy en día se llama el *policy change* resulta entonces obvia: el cambio de políticas públicas tiende a cobrar un valor per se independientemente de los resultados inducidos (inputs vs outputs).

Tras la publicación de *Strategy of Decision* (Lindblom & Braybooke, 1969), donde estos hacen un intensivo repaso de los enfoques sinópticos y terminan proponiendo la incorporación del incrementalismo desarticulado a su enfoque inicial. Este responde a la comparación que se

hace entre políticas públicas, cuyo principal punto en común yace en el objetivo de mejorar la política pública ya implementada y no obligatoriamente el problema social final sobre el que se pretende incidir. En este tipo de estrategia analítica no preexiste una coherencia global que predetermine las opciones a rechazar. Los objetivos se establecen en función de los medios y no al contrario.

Dror (1964) y Etzioni (1967) son los autores centrales del debate que nació a partir del incrementalismo. Para Dror (1964) el “salir del paso” de Lindblom es reductor pues, la toma de decisiones está integrada por una sucesión de etapas entre las cuales unas son fundamentalmente racionales y otras están basadas en lo que viene dado (lo irracional, el desconocimiento, la improvisación, entre otros). Para Dror (1964) el objetivo de la racionalidad que existe en los procesos de *decision-making* busca una elección entre políticas lo más ajustada posible a las necesidades independientemente de si es un “salir del paso” o no. El método de Lindblom sería entonces una infravaloración de las capacidades de decisión de los políticos. Para Dror (1964), el incrementalismo es conservador porque está principalmente adaptado a las situaciones en las que las políticas públicas antecesoras parecen ser las acertadas (por ejemplo: en la PPC se mantuvo en varias reformas las subvenciones a la renovación de la flota, aún a sabiendas de que la modernización aumentaba la capacidad de pesca total). El continuismo (distinto al incrementalismo) sería el que favorece una perpetuación de las mismas esferas de poder a nivel de la decisión de políticas públicas, impidiendo el acceso a los actores que realmente promueven cambios radicales (por ejemplo: en la PPC la limitada participación de las eONG¹⁷ antes del proceso de reforma iniciado en 2009).

Etzioni (1967) critica igualmente la inducción hacia el conservadurismo del marco teórico de Lindblom y propone una vía intermedia que llama “exploración combinada” o mixta. Este enfoque se basa en el presupuesto inicial de la existencia de dos tipos de decisiones: las fundamentales y las incrementales. El *policy change* vendría dado en este marco por el tipo de implicación de los actores en las fases de análisis y decisión, sobrepasando los ajustes mutuos “tradicionales” (por ejemplo en la reforma de la PPC entre 2009 y 2013 las eONG han participado de manera activa en el análisis del problema).

¹⁷ eONG: siglas en inglés para las Organizaciones no gubernamentales ecologistas.

Lindblom publica en 1979 una suerte de recapitulación de las propuestas elaboradas a posteriori de su publicación de 1959. Las diferencias entre las dos publicaciones (1959 y 1979) son considerables. La principal novedad es el concepto del análisis estratégico. Si el primer Lindblom (1959) estaba convencido de que el incrementalismo era una transcripción de la realidad de las decisiones, el segundo Lindblom (1979) acepta de antemano que el incrementalismo es solo una metodología y no una realidad empírica. Es por ello mismo que Dente & Subirats (2014, pp.59-64) ven la propuesta de Lindblom más cercana a la del análisis político. Lindblom asimila que su primer concepto de incrementalismo no tenía suficientemente en cuenta las desigualdades de poder entre actores (por ejemplo en la reforma de la PPC los representantes de los pescadores de España o Francia tenían más poder de negociación que los de Eslovenia o Bulgaria). Lindblom, al admitir la diversidad de estrategias entre los actores implicados, introduce 3 tipos de análisis incremental.

En un primer lugar, se encuentra el análisis incremental simple que se fundamenta en comparaciones entre política públicas poco diferenciadas (por ejemplo la comparación entre políticas de reforestación entre España y Francia). En un segundo lugar, se encuentra el análisis estratégico, que asume de antemano la ineficacia de buscar la información perfecta sobre una “rama”. Se substituiría la necesidad de elección fundamentada sobre los criterios brindados por nuevos sistemas y metodologías nacidos en las ciencias de la administración (por ejemplo el control por GPS de los navíos). En tercer lugar está el incrementalismo inconexo, llamado así porque no se basa en las comparaciones “de cercanía”¹⁸, sino mas bien en analizar unas cuantas alternativas ya conocidas.

1.2 El cambio y sus variables en las teorías centrales

El incrementalismo sería en cierta medida lo opuesto al *policy change*. Esta supuesta oposición entre cambio vs continuidad ha marcado las teorías centradas en ciclo de las políticas. Las consideradas centrales serían: MSA, PET, ACF e IAD. Esto por varias razones: a) son las más sintéticas, es decir que son las que tienen la mayor capacidad explicativa; b) son las más leídas y comentadas; c) son las que han originado más literatura. Se pasa a sintetizar sus aportes para defender la necesidad de un marco teórico diferente.

¹⁸ Entiéndase políticas públicas cuyo cambio es precisamente progresivo y basado en el ensayo-error.

En primer lugar, el *Multiple Streams Approach - MSA* (Sabatier & Weible, 2014, pp. 25-57) tiene su origen en los textos de John Kingdon (1967), Jackson y Kingdon (1992) quienes sintetizaron los aportes de Cohen, March y Olsen (1972) del modelo de “bote de basura”. Completado por N. Zahariadis, se entiende la elección colectiva como resultado de procesos cognitivos, afectivos y relaciones de fuerza que son dependientes de un contexto dado. La visión del modelo parte de las razones que explican el tránsito de un problema por las agendas hasta convertirse en política pública. Este modelo es de hecho asimilado por Dente & Subirats (2014, p.67) como uno de los cuatro principales marcos para el estudio de las decisiones¹⁹. En el modelo MSA, la investigación está sobre todo basada en estudios de caso, sin protocolos homogéneos. Las críticas y límites del modelo serían el tener supuestos irrealistas y no especificar ciertos procesos con más detalle, además de estar basado en supuestos, pero no pruebas empíricas. En una amplia literatura académica se pone en duda la independencia de las corrientes estipulada, así como la capacidad del modelo para generar pruebas cuantitativas, además de considerar de manera insuficiente el entorno y especificidad de las instituciones. Se puede resumir la teoría a través del esquema que sigue.

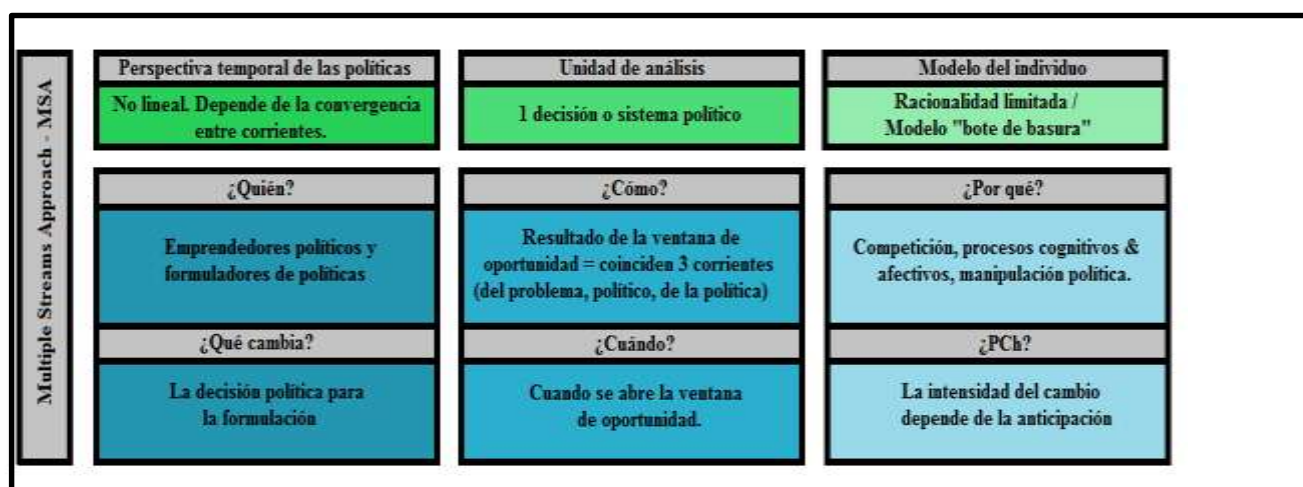


Figura 8. Resumen del cambio desde el Multiple Streams Approach -MSA

Fuente: elaboración propia a partir de Sabatier & Weible (2014) y Cruz (2011).

En segundo lugar, el Punctuated Equilibrium Theory -PET (Sabatier & Weible, 2014, pp.59-105) fue principalmente desarrollado por F. Baumgartner y B.D. Jones en los años 90. La teoría se inspira de aportes hechos a la biología evolutiva por Edward G. Carmines y James A.

¹⁹ Siendo los demás el racional sinóptico, la racionalidad limitada y el incremental (Dente & Subirats, 2014, p.51-72).

Stimson. La teoría PET es también heredera del concepto del incrementalismo, donde la noción esencial es el equilibrio generado por las instituciones o instancias políticas. La teoría del equilibrio interrumpido busca entender por qué surgen cambios amplios en las políticas en contextos de incrementalismo. La teoría PET está además estrechamente ligada al modelo de la política de atención (POA, por sus siglas en inglés). Hay una cantidad creciente de trabajos de investigación que usa el PET como marco teórico. La mayoría se han centrado en la progresión de las agendas y la evolución de presupuestos (como John & Bevan, 2012, quienes revisan un siglo de agendas legislativas en Inglaterra). En el esquema siguiente se sintetizan los puntos clave de la teoría PET.

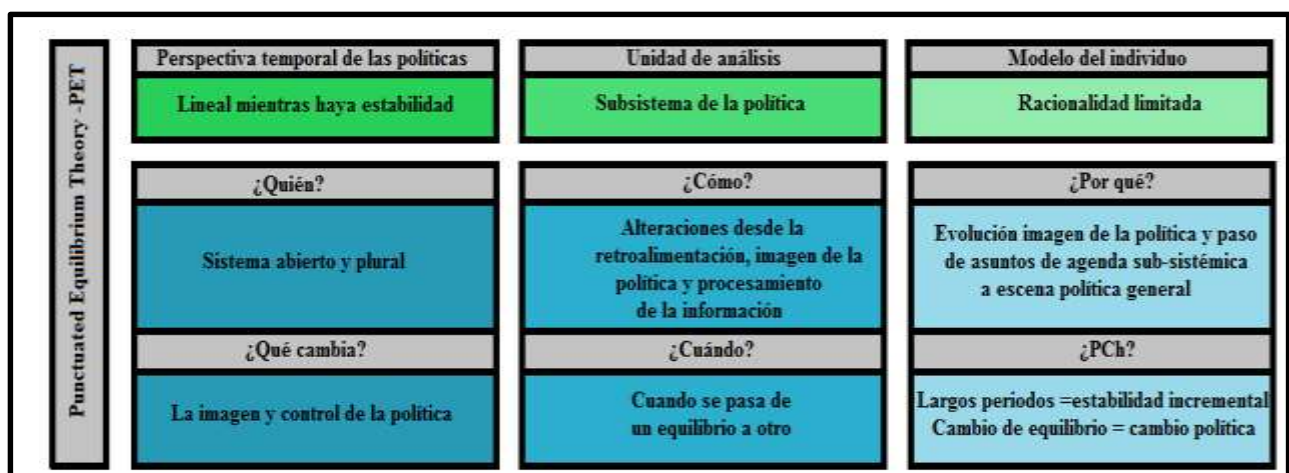


Figura 9. Resumen del cambio desde el Punctuated Equilibrium Theory -PET

Fuente: elaboración propia a partir de Sabatier & Weible (2014) y Cruz (2011).

En tercer lugar, el Advocacy Coalition Framework - ACF (Sabatier & Weible, 2014, pp.183-225) es sin duda alguna una de las propuestas más conocidas y populares en el análisis de políticas públicas. Aparecido en los años 80 de la mano de P. Sabatier y H.C. Jenkins-Smith, parte del principio que el modelo del ciclo de las políticas públicas es una heurística limitada que no permite comprender y analizar la verdadera complejidad de las políticas. El enfoque de ciclo no se basaría sobre causalidades y no permite establecer hipótesis empíricas. Al ser excesivamente jerarquizado, el ciclo difícilmente podría ser usado como unidad de análisis para la investigación (Weible, Sabatier, y McQueen, 2009).

En cuanto a investigación se refiere, la ACF ha tenido muy amplia difusión, con numerosos aportes tanto teóricos como investigativos a través de estudios de caso, entre ellos bastantes políticas medioambientales (aunque no hay un protocolo común de investigación, pero sí pasos

y herramientas similares). Desde las críticas y límites se ha reprochado al modelo que da por supuesto que los grupos de presión están organizados, que los partidos políticos no son en todos los países estructuras débiles o mal institucionalizadas (como en EEUU), que la acción pública está orientada a resultados y que la toma de decisiones puede darse en varios tiempos. En el esquema que sigue se sintetizan los componentes centrales del ACF.

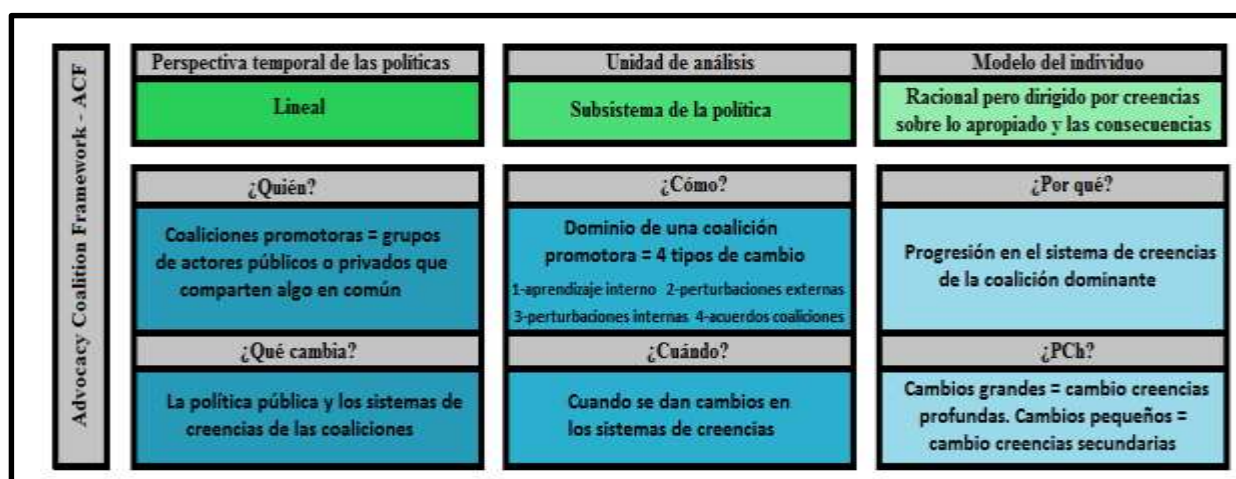


Figura 10. Resumen del cambio desde el Advocacy Coalition Framework -ACF

Fuente: elaboración propia a partir de Sabatier & Weible (2014) y Cruz (2011).

En cuarto lugar, el Institutional Analysis and Development Framework - IAD (Sabatier y Weible, 2014, pp. 267-307). El IAD nace de los trabajos de Elinor Ostrom, quien trabajó desde los años 70 las políticas desde el nuevo institucionalismo económico, buscando entender las reglas del juego formales e informales de las instituciones. El IAD se centró principalmente, de mano de Ostrom, en la comprensión de los mecanismos relacionados con la gestión de los comunes (Ostrom, 2003), distanciándose del nuevo institucionalismo económico más econométrico. El IAD ha sido reconocido como uno de los marcos explicativos más relevantes, siendo incluso Ostrom galardonada con el Nobel de Economía en 2009.

A nivel de investigación, al estar ligado con el nuevo institucionalismo económico, la comunidad académica que ha usado el IAD es muy amplia. El IAD ha sido sobre todo relevante en el análisis de la gestión de los comunes y se han llevado a cabo tanto trabajos teóricos como empíricos sobre la base del mismo. Según algunas críticas es un marco de análisis bastante complejo, donde no solo son importantes las instituciones sino también las redes. Un límite sería que el modelo integra gran cantidad de variables, pero no propone tipologías del cambio.



Figura 11. Resumen del cambio desde el Institutional Analysis and Development Framework - IAD

Fuente: elaboración propia a partir de Sabatier & Weible (2014) y Cruz (2011).

Para la propuesta del marco teórico y conceptual presentado más adelante, también se han revisado las teorías consideradas como secundarias. En la Tabla siguiente se recuerda el nombre y fuente de las mismas (4 están explicadas en el Anexo 2).

Tabla 9. Nombre y fuente bibliográfica de las teorías complementarias

Nombre de la teoría/modelo	Siglas	Fuente bibliográfica
Social Construction and Policy Design	SCF	(Sabatier y Weible, 2014, p.105-149)
Policy Feedback Theory	PFT	(Sabatier y Weible, 2014, p.151-181)
Narrative Policy Framework	NPF	(Sabatier y Weible, 2014, p.225-266)
Diffusion of Innovation Models	DOI	(Sabatier y Weible, 2014, p.307-359)
Social Ecological Systems Framework	SES	(Sabatier y Weible, 2014, p.290-298)
Policy Network Approach –PNA	PNA	(Sabatier, 2007)

Fuente: elaboración propia

La conclusión de la revisión de estas teorías secundarias es que existe igualmente una cierta convergencia en las definiciones centrales y los supuestos básicos como los modelos del individuo o la unidad de análisis. Desde las complementarias se pueden sacar dos conclusiones. Primero, la mayoría no elaboran teorías del cambio exhaustivas y se circunscriben a la observación de ciertos factores y fenómenos. Ahondan en la “especialización” y no permiten entonces establecer una unificación entre las variables explicativas. Segundo, la casi totalidad de ellas no han sido desarrolladas para explicar el PCh sino el proceso de las políticas en sí.

1.3 Las restricciones teóricas detectadas

Teniendo presente la revisión de las principales teorías relativas al ciclo de las políticas públicas, se avanzan tres grandes conclusiones. La primera es que se sabe aún demasiado poco sobre los límites de la racionalidad del individuo. Sin embargo, se da por supuesto que la teoría racional clásica usada en ciencias económicas no sirve para entender las políticas. Paradójicamente, todas las teorías dan por cierto que el proceso de las políticas y su evolución pueden ser explicados y teorizados. Esto significa que no hay trabajos que defiendan abiertamente la imposibilidad de crear un modelo con el fin de entender el proceso de las políticas. Esto induce dos constataciones: a) no hay una unicidad en los supuestos ni en los mecanismos básicos relacionados con los subsistemas de políticas; b) las ciencias políticas carecen una vez más de un zócalo común que favorezca la complementariedad y la comparabilidad.

La segunda conclusión es que la existencia misma de tantas teorías muestra que sigue sin haber una propuesta concluyente. Esto puede darse por dos razones principales. Tal vez la generalización sea extremadamente complicada porque las realidades son considerablemente diversas o porque los modelos propuestos hasta día de hoy no han sido capaces de detectar inferencias causales generalizables. Lo que está claro es que la ausencia de convergencia muestra que no se ha dado aún una solución teórica que facilite el análisis del *PCh*. La heterogeneidad de factores y variables retenidas en la literatura principal muestra que inclusive en las teorías, dichas sintéticas siguen siendo debatidos los supuestos. Una clara consecuencia de esta situación de las ciencias sociales frente al proceso de las políticas es que no han tenido un impacto sobre la práctica en sí (excepción hecha tal vez del IAD). La limitación académica de los autores tiene su contrapuesto: los autores del institucionalismo transaccional han buscado abiertamente un impacto sobre la práctica de las políticas.

La tercera conclusión es que las teorías están orientadas a entender la coherencia y progresión, reflexión de la cual surgen explicaciones para el *PCh*. Ninguna de las teorías revisadas parte de la lógica opuesta: entender lo que frena el cambio para poder entender la progresión (las otras yendo de la progresión para entender el cambio). No es lo mismo explicar el *PCh* como excepción al incrementalismo, que explicar el *PCh* como punto de referencia dentro de las trayectorias de las políticas. Las teorías sobre el proceso de las políticas revisadas terminan entonces analizando el *PCh* como una consecuencia, pero no como causa en sí. La

diferencia reside en que al invertir la dirección en la reflexión (de lo particular a lo general) uno se asegura de que puede dar una explicación que vaya en ambos sentidos. En breve, no solo se tendría que investigar qué impulsa el PCh, sino también qué lo frena. Una vez expuesto el marco conceptual que permitirá proponer una definición y gradación del PCh en el modelo teórico, se puede ahora pasar a explicar el marco teórico retenido, desde el cual se ofrecerá una definición de los costes de transacción.

2 MARCO TEÓRICO: EL INSTITUCIONALISMO TRANSACCIONAL

El regreso de las ciencias sociales al estudio de las instituciones a partir de los años 1980 está ligado con la conclusión de que el análisis de las políticas públicas no podía tener solo en cuenta los elementos tradicionales del sistema político y que debía considerar tanto los aportes hechos por la economía como por la psicología e inclusive la antropología. El retorno a las instituciones como objeto de estudio se hizo trascendiendo varias disciplinas, creando corrientes académicas en función de los objetivos, axiomas y métodos. Se constata que no hay consenso en cuanto a la existencia de tipologías y “escuelas” derivadas. Según Wayne Parsons (2007, p.252) existirían tres grandes corrientes dentro del nuevo institucionalismo (NI). La primera, el institucionalismo “sociológico”, del cual tal vez March, Olsen y March (1984) hayan sido los mayores defensores. La segunda, el institucionalismo económico, donde se podrían ubicar dos principales tendencias, a saber los costes de transacción y la teoría del agente principal (Parsons, 2007, p.354). La tercera, el institucionalismo político, más interesado en la relación entre Estado y Sociedad.

2.1 El nuevo institucionalismo

Esta clasificación se acerca a la que hacen Hall y Taylor (Como se citó en Caballero, 2007, p.11) quienes consideran igualmente que hay tres institucionalismos: el histórico, el sociológico y el de elección racional. Sin embargo, estas tres categorías se alejan o simplifican los seis institucionalismos de Peters (2012): normativo, histórico, empírico, constructivista, sociológico e internacional.

El nuevo institucionalismo puede tener diferentes “escuelas”, pero a fin de cuentas, para March y Olsen (Como se citó en Caballero, 2007, p.11) este se basa sobre una visión diferente de las instituciones: a) son más que las fuerzas sociales sumadas entre ellas, puesto que tienen

coherencia y autonomía al funcionar como centros de toma de decisión; b) se deja de lado la visión historicista y se centran en las estructuras políticas donde el carácter individual es integrado en racionalidades, valores y procesos comunes que facilitan la descripción de la realidad; c) la política es vista como actividad de hecho, donde no solo impactan las acciones sino también las dimensiones simbólicas de los que actúan y de los que valoran las actuaciones.

2.1.1 El institucionalismo sociológico

Para este enfoque, la noción de instituciones es más amplia que la que tienen los economistas y politólogos al incluir variables derivadas de la psicología cognitiva y grupal, así como la legitimidad social como vía explicativa para la evolución de las instituciones. Para March & Olsen (Como se citó en Parsons, 2007, p. 253) los problemas y toma de decisiones tienen lugar dentro de las instituciones, las cuales son capaces de establecer unas pautas de interacción (además de la asignación de valores con el fin de regular las interacciones tanto entre tomadores de decisiones como entre decisores y ciudadanía). El proceso de decisión política es dependiente de variables como la racionalidad de los actores, así como los recursos, su asignación y el nivel de información disponible. La visión de March et al. (1984) habría generado igualmente según Wayne Parsons un regreso al estudio de los condicionantes del establecimiento de las agendas de problemas. El institucionalismo sociológico estaría entonces ligado a la idea de que hay instituciones con capacidades diferentes, cuya influencia en el proceso de las políticas públicas no solo depende de sus medios formales sino también de sus habilidades, estrategias y preferencias. Como en el caso de las teorías del ciclo de las políticas, se ilustrarán las explicaciones teóricas con ejemplos del principal caso de estudio de esta investigación, a saber, la Política Pesquera Común de la Unión Europea.

2.1.2 El institucionalismo económico

Para este enfoque, la necesidad de establecer pautas metodológicas y rehuir de ciertos elementos del antiguo institucionalismo (como el legalismo o el historicismo), justifica la necesidad de estipular herramientas teóricas claras sino también una teoría sobre el comportamiento de los individuos en el seno de las instituciones y en interacción con ellas (Williamson, 1998). La solución del individualismo metodológico presupone una visión reductora del individuo, pero integra una visión de las instituciones interesante. Esta deriva de la idea según la cual la pertenencia y la participación de los individuos en las organizaciones

se debe a la capacidad de las instituciones para reducir la incertidumbre que existe en la acción pública (North, 1992). Las instituciones son entonces una suerte de herramienta que soluciona y condiciona problemas ligados a la cooperación colectiva, permitiendo reducir los costes de encuadrar las acciones así como de limitar los comportamientos adversos (Beckmann, 2002).

Las dos grandes tendencias existentes en el NIE (Parsons, 2007, p.354) serían los costes de transacción (TCs por sus siglas en inglés) y la teoría del agente principal. La segunda se nutre del concepto de los TCS para justificar la idea según la cual agentes son capaces de modificar el comportamiento de un principal en razón de la asimetría de información y fenómenos como el azar moral. La diferencia entre las dos “escuelas” sería que la del agente principal, además de profundizar en la visión contractualista de la política, busca explicar la existencia de decisiones del principal que se desvían de lo que originalmente quería.

En este trabajo de investigación -y más particularmente el marco teórico- no se retiene la literatura en relación al agente principal por varios motivos: a) no permite explicar por qué hay una desviación en caso de que el principal y el agente estén de acuerdo; b) no permite entender por qué aun cuando los agentes tienen capacidad para modificar el comportamiento del principal (y que tienen intereses para hacerlo), terminan no haciéndolo. Es decir, la teoría del agente principal no deja explicar justamente algunos casos relacionados con el *policy change*. Se retiene sin embargo que, como lo explica Guy Peters (Como se citó en Caballero , 2007, p.13), hay también centros de atención para el estudio muy diversos, lo cual explica que Elinor Ostrom pueda estar emparentada con dicha corriente al analizar las instituciones como regulación de cooperación y toma de decisión. Más allá de estas precisiones hay que tener claro que el NEI es diferente al enfoque de la economía neoclásica, aunque retome algunos puntos de la misma. En la siguiente Figura 12 se puede constatar dichas diferencias resumidas por Arias y Caballero (2003).



Economía neoclásica	Nueva Economía Institucional
La economía como ciencia de la elección	La economía como ciencia de la transacción
Racionalidad sustantiva	Racionalidad limitada
Mercados perfectamente competitivos	Mercados imperfectos, con fricciones
Costos de transacción nulos	Costos de transacción positivos
Ausencia de instituciones	Instituciones como reglas de juego
Empresa, ley y política como <i>cajas negras</i>	Existen empresas, leyes y política
Un mundo ideal de eficiencia paretiana	Mayor realismo: ausencia de óptimo social
Teorías universales, intemporales	El tiempo y la historia importan
Análisis político: elección racional <i>imperialista</i>	Análisis político de costos de transacción

Figura 12. Economía neoclásica vs Nueva Economía Institucional

Fuente: Arias & Caballero (2003, p.119).

2.1.3 El institucionalismo político

Según Parsons : “El tema de la autonomía de las instituciones respecto de las presiones y las demandas externas es también la principal cuestión de la que se ocupa el institucionalismo político.” (2007, p.255). Es decir, las motivaciones para retomar y centrarse en las instituciones son las mismas que las de las otras corrientes. No obstante, subsisten diferencias claras, buscando el institucionalismo político repensar la centralidad del Estado, cuya capacidad, autonomía y estructura dependen de fenómenos contextuales. Entre estos últimos estarían la legitimidad, las relaciones internacionales, la capacidad para hacer respetar el orden o las capacidades técnicas internas del mismo para generar políticas públicas técnicamente eficaces. El elemento central de la reflexión reside pues en saber si el Estado como institución tiene la capacidad de generar los resultados que se le pide sin tener que usar recursos de actores relacionados, entendiendo incluso como recursos ideas o formulaciones de políticas de grupos de intereses.

La particularidad del institucionalismo político residiría en que no ha elaborado metodologías uniformes y que no ha desechado la relevancia de las trayectorias históricas, centrándose de hecho gran parte de su literatura en estudios de caso. Por ello, una de las grandes críticas al NIE viene de Hall & Taylor (1996), quienes lo estiman excesivamente funcionalista²⁰. Este es de hecho el centro de la crítica que Moe (1990) desde dentro de la propia corriente del NIE, quién en varios textos asume que la integración del poder es la gran

²⁰ Hall & Taylor (1996) consideran que desde ese funcionalismo las instituciones son vistas como creaciones racionales e intencionales, lo que lleva a que no se analicen o tengan suficientemente en cuenta las relaciones de poder.

limitante del enfoque de los TCs (y a la que no propone realmente solución salvo la de constituir un nuevo concepto de TCs). Una vez revisados los diferentes institucionalismos, se puede establecer la Tabla siguiente recapitulativa.

Tabla 10. *Resumen de los enfoques institucionales*

	Institucionalismo sociológico	Institucionalismo económico	Institucionalismo político
Principales autores	David Selznick March y Olsen Di Maggio, Perrow y Powell	Oliver E. Williamson Douglas C. North Terry.M. Moe	Theda Skocpol Peter Hall
Objetivo	No busca establecer ideales sino entender lo que sucede, qué hacen y cómo funcionan las instituciones	Busca entender cuándo y por qué las instituciones son eficientes	Busca entender cuáles son los condicionantes del buen funcionamiento del Estado
Presupuestos	Relevancia de factores como la legitimidad o las corrientes de problemas.	Comportamiento racional de los individuos al participar en las instituciones. Individualismo metodológico.	El Estado es la institución central donde hay normas formales e informales. Los individuos se adaptan a las instituciones, no al revés.
Metodología	Tendencia empírica, usando estudios de caso y enfoque histórico	Predominio del análisis teórico y estudios cuantitativos	Análisis cualitativo, principalmente a través de estudios de caso.
Objeto de estudio	Principalmente instituciones públicas	Principalmente instituciones privadas, analizando las públicas desde las conclusiones sobre las privadas.	Cuasi exclusivamente públicas.
Límites	La capacidad del entorno para modificar las instituciones y no al revés.	Presupuestos simplificadores e insuficiente toma en cuenta de los contextos	La autonomía real del Estado en las políticas públicas

Fuente: elaboración propia usando Parsons (2007, pp.349-362), Caballero (2007), Arias & Caballero (2003)

2.2 La economía de costes de transacción

2.2.1 ¿Qué son los costes de transacción?

El concepto de costes de transacción fue acuñado por Ronald H. Coase en 1937. Dejado de lado durante mucho tiempo, este aporte fue retomado y enriquecido principalmente por dos economistas norteamericanos, a saber: Douglass C. North y Oliver E. Williamson, quienes lo integraron como piedra angular de su nuevo institucionalismo (Cruz, 2000). Según O. E. Williamson (2005, p.41), los TCs nacieron como “un esfuerzo para entender mejor las complejas organizaciones económicas al juntar de manera selectiva leyes, economía y teoría de la organización²¹”. Aunque hay una extensa literatura al respecto, no hay un acuerdo sobre la definición del concepto (Wang, 2003) ni tampoco sobre la tipología de los costes, los supuestos, las interacciones, las causalidades ni sobre los métodos para su medición u observación. No obstante, sí hay consenso sobre la idea según la cual los TCs tienen impactos sobre el intercambio/ transacción (en Anexo 3 se encuentra un diagrama sintetizando dichos impactos). Para entender mejor el lugar de los costes de transacción en la literatura, se propone el diagrama siguiente.

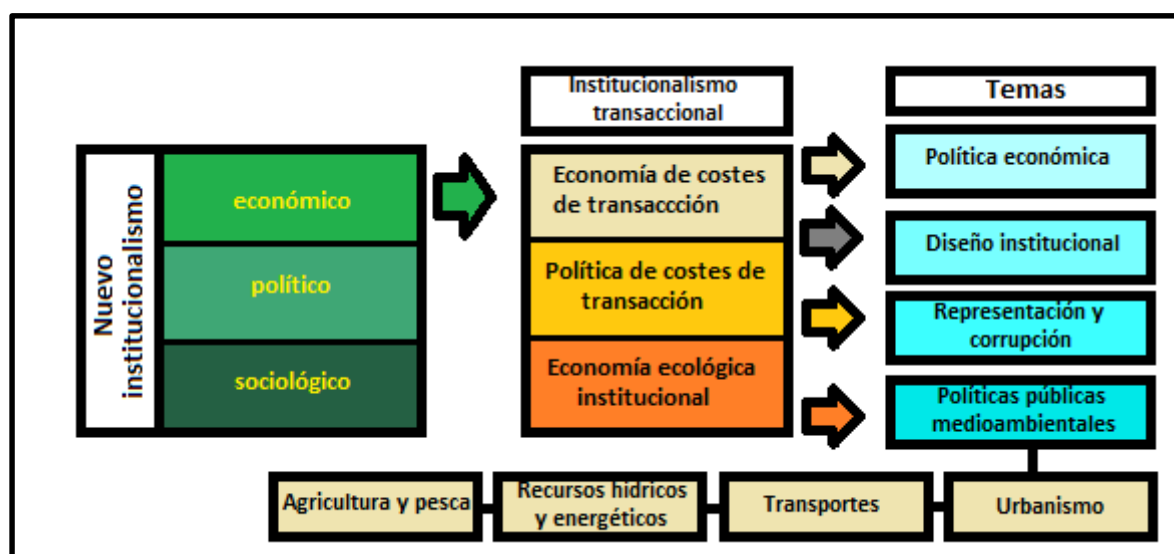


Figura 13. Contextualización académica del institucionalismo transaccional

Fuente: elaboración propia

²¹ Traducción propia del inglés al castellano.

Huber & Shipan (2000, p.26) lo dicen sin tapujos, al estimar que la expresión “costes de transacción” es un poco como la de política económica: ha sido muy empleada pero significa cosas muy distintas y se termina usando mal. Según Coase (Como se citó en Vargas, 2005, p.11) los TCs son los costes de operar en un mercado cuya existencia ayuda a ordenar u organizar los actores que en ellos interactúan. Los TCs serían en los que incurren las partes involucradas en una transacción, a través de la búsqueda de información (por ejemplo conocer el estado de las reservas haliéutica en el caso de la PPC o conocer los efectos del bisfenol A sobre la salud), la negociación (por ejemplo, el coste de organizar reuniones donde se escucha a los pescadores en la PPC) y control de los acuerdos (por ejemplo, la gasolina que se gasta para el uso de los navíos de vigilancia de la PPC). Douglass North (1992, p.6) define los TCs como “todos los costes en los cuales se incurre al operar en un sistema económico.” Según North el elemento central es que, como la economía se basa en escasez, la información también puede ser objeto de costes y de intercambio, modificando entonces las condiciones óptimas de una transacción. Existirían tres variables que influyen los costes de transacción. La primera variable sería la evaluación de los valores (como de las mercancías, por ejemplo). La segunda sería el tamaño del mercado y la tercera la aplicación o implementación del acuerdo. Los TCs serían pues, según Langlois (2006), equivalentes a la fricción en la física. Siempre existen en la toma de decisiones pero su ausencia es teóricamente posible (sería el mercado puro y perfecto en términos de Goers, Wagner & Wegmayr, 2010, p.7).

Laura McCann et al. (2005, p. 530) elaboran una definición propia, clara y contenida. Según estos autores una cosa es definir los TCs desde la teoría y otra desde el conocimiento que otorga el intentar operacionalizarlos con el fin de llevar a cabo evaluación de políticas públicas. Al parecer de los autores habrían dos clarificaciones antes de proponer una definición: a) aclarar si los TCs son costes administrativos o no; b) la diferenciación entre TCs políticos y no políticos no es operativa. La definición propuesta por estos autores es sencilla: “*transaction costs are the resources used to define, establish, maintain, and transfer property rights*”(McCann et al., 2005).

Hay igualmente que introducir la dimensión temporal: habría TCs ex ante y TCs ex post en relación a transacción. Según Mc Cann esta diferenciación es fácil para las transacciones económicas pero complicado para las políticas públicas medioambientales (es difícil conocer a veces el inicio de algo, por ejemplo la contaminación). Es por ello que los economistas

ecológicos proponen una definición más pragmática. En el Anexo 4 se puede ver la definición de las seis categorías de TCs propuestas por Marshall (2013). Por otro lado, en Anexo 5 se encuentra una tipología sintética de lo que Dustin Garrick, Whitten y Coggan (2013) consideran tres enfoques principales dentro de los TCs (usados en el análisis el sector del agua). La multiplicación de las tipologías también se debe al aumento del uso del concepto, cada vez más popular entre la literatura académica (en Anexo 6 se encuentra una estadística sobre la progresión del número de publicaciones que estudian las políticas medioambientales desde los TCs).

Hay igualmente que especificar la relación entre TCs e instituciones. Para O. E. Williamson (2005) estas últimas son un conjunto de normas tanto políticas, legales o sociales que rigen procesos. Las normas no solo tutelan el mundo entre privados, sino que también tienen que ver con procesos políticos como las elecciones. Según North (1992, p. 9) las instituciones son normas formales e informales que sirven para estructurar la interacción entre individuos. La aplicación de los acuerdos podría entonces ser llevada a cabo por actores que se imponen pautas y códigos, siendo el Estado responsable de controlar los acuerdos sancionados entre privados (Huber y Shipan, 2000). Se puede ligar el papel de las instituciones en el NIE con lo que retiene Guy Peters como características propias a las instituciones políticas: a) una institución constituye un rasgo estructural de la sociedad y/o la forma de gobierno; b) la institución muestra cierta estabilidad en el tiempo; c) una institución debe afectar al comportamiento individual; d) entre los miembros de la institución debe haber valores compartidos (Como se citó en Caballero , 2007, p.10).

La diferencia entre las instituciones públicas y los mercados residiría en que los arreglos institucionales en la política manejan actores con racionalidades distintas, en las cuales los costes de transacción serían mucho más altos. Como lo explican Arias y Caballero :

El conjunto de reglas que reduce el oportunismo en los intercambios, que extiende la mutua confianza entre los sujetos y con ello la viabilidad a largo plazo de la ejecución de los contratos –que, en definitiva, ahorra costes de transacción– constituye lo que en rigor se puede denominar una estructura institucional eficiente. (2003, p.119)

El primer objetivo de los TCs como herramienta analítica ha sido entender por qué y cuándo funcionan bien las instituciones. El segundo gran objetivo -un medio para conseguir el primero- ha sido el de ser capaces de comparar instituciones tanto dentro de un mismo país como a nivel internacional (Caballero , 2007). No obstante, la finalidad comparativa de los TCs ha ido siendo reemplazada por otras (como saber qué diseño de política conviene más en algunos sectores) entendiendo que solo puede ser útil mientras las partes de la transacción se pueden identificar. Como lo aclara O. Williamson (1998, p. 36), la unidad de análisis es la transacción, permitiendo pasar de una ciencia de la elección a una ciencia del contrato. Los contratos son entonces por naturaleza complejos, incompletos, con racionalidad limitada y en cuya aplicación puede surgir oportunismo. Partiendo de estas características, Williamson identifica los cuatro atributos esenciales de la transacción: la frecuencia, la incertidumbre, las perturbaciones y las condiciones del activo (Williamson, 2005). Es por ello que las empresas vistas desde los TCs no son simplemente productoras sino también lugares de gestión.

2.2.2 Aplicación de la economía de los costes de transacción

Como lo explica Wayne Parsons, la disciplina de los TCs es muy teórica y “la construcción de modelos teóricos [...] aflige al enfoque económico.” (2007, p. 350) A pesar de ello, no todos los estudios han sido meramente teóricos. Para esta investigación se han revisado y clasificado los trabajos ya publicados en función del origen de su preocupación y el objeto de su estudio.

Primero están las investigaciones desde las ciencias económicas usando TCs económicos para estudios económicos. Luego están las exploraciones desde las ciencias económicas usando TCs económicos para estudios de objetos de política económica, entre ellos las políticas públicas como regulación. Por otro lado existen averiguaciones desde las ciencias económicas usando TCs económicos para objetos de estudio políticos (como constituciones, sistemas parlamentarios vs presidenciales, etc.). Además, existen estudios desde las ciencias económicas usando TCs adaptados a la regulación política para estudiar objetos de estudio políticos. Constan también exámenes multidisciplinares (es decir, por fuera del marco único de las ciencias económicas) usando TCs económicos para estudiar objetos de estudio políticos. Para terminar, se encuentran las investigaciones multidisciplinares (es decir, por fuera del marco único de las ciencias económicas) usando TCs económicos para estudiar las políticas públicas. La clave está en entender que ciertos economistas han aplicado el concepto a la política en dos principales tendencias: a) guardando los TCs económicos, (es decir aplicando la economía de

costes de transacción, TCE por sus siglas en inglés); b) aplicando la política de costes de transacción (TCP, por sus siglas en inglés).

Como lo recuerdan Arias & Caballero (2003) ha habido toda una progresión en la aplicación de los TCs a la política: los primeros intentos guardaban relación con la teoría de la elección racional; los segundos asumieron la racionalidad limitada y se deshicieron del idealismo de la economía clásica o inclusive neoclásica. Los terceros hicieron definiciones propias para estudiar instituciones políticas y políticas públicas. Por todo ello, han aumentado considerablemente los trabajos que tratan de encontrar evidencias empíricas desde los TCs. De hecho D. Garrick, McCann & Pannell (2013, p. 183) proponen una revisión estadística del número de artículos publicados que analizan las políticas públicas desde los TCs (en Anexo 6), pasando de poco más de 30 artículos en el año 2000 a casi el doble desde 2008 (con un pico en 2010 con poco menos de 90 publicaciones)²².

Las conclusiones de las investigaciones económicas son relevantes para la aplicación a la ciencia política, porque dejan ver cuáles han sido las falencias de la aplicación de los TCs al análisis de las políticas públicas. En efecto, los autores como Terry M. Moe han criticado al tiempo que alentado la aplicación de los TCs al análisis político. Empero siempre se ha tendido a no incluir en dicha crítica el análisis de las PP, partiendo del principio que el enfoque es multidisciplinar y que por ello la trasposición de conceptos económicos no revestía los mismos peligros que en temas politológicos (Moe, 1990). Como se verá, se puede estimar que dicha diferenciación es errónea y ha llevado a asimilar el uso de los TCs en políticas públicas a simplificaciones útiles pero incorrectas.

2.2.3 La economía de costes de transacción en economía política

Para establecer una aplicación a problemáticas políticas uno de los primeros pasos ha sido la definición y tipificación del Estado desde el nuevo institucionalismo transaccional. Para North (Como se citó en Arias & Caballero, 2003, p. 126), el Estado es un actor que ha de establecer un equilibrio en su relación con los individuos gobernados, tanto en cuestiones de nivel de coerción como en el papel de intermediación del mismo en la dimensión comercial,

²² Ver Figura en Anexo 6.

mercados, finanzas, seguridad o inclusive las interacciones entre ciudadanos y relación de los ciudadanos con el propio Estado (Nye, como se citó en Arias & Caballero, 2003, p.126). Todo ello responde a un papel de intermediación y regulación que ofrece protección a cambio de la estabilidad de sus rentas (vía impuestos) donde la competencia como tal es reducida. La visión dual de D. C. North (1990) sobre el Estado reposa sobre dos casos posibles (Estado contractual o depredador) donde la centralidad de las instituciones como mecanismos de control de la redistribución social depende de la eficiencia de las instituciones. Esta perspectiva es algo paradójica y simplista. Permite ver desde ya que el concepto del Estado desde la economía transaccional falla en valorar la gran diversidad de tipos de Estado además de presuponer estrategias en las clases gobernantes que tal vez no existan.

La aplicación del enfoque de los TCs se ha dado en relación a una amplia gama de temas, como pueden ser la gestión de comercios (Masten, 1993), la gestión estratégica (Kuittinen, Kyläheiko, Sandström & Jantunen, 2009) o inclusive el marketing (Rindfleisch & Heide, 1997). Hay una amplísima literatura que ha buscado establecer evidencias empíricas sobre las afirmaciones del nuevo institucionalismo económico. No interesa propiamente dicho lo que se ha analizado desde la ciencia económica, sino simplemente retener ideas que puedan servir para la aplicación de los TCs al análisis politológico.

Beckmann se preguntaba en 2002: ¿por qué no había una mayor literatura que se dedicara a estudiar la gestión de los recursos? Está claro que existe una evolución que permite responder hoy día a esta pregunta. Primero los TCE tenían capacidad explicativa para la política económica al seguir vinculada con temas claramente regulatorios. No obstante, una vez se ha querido aplicar los TCE a la gestión de los recursos, los autores de la economía ecológica han incitado a redefinir los supuestos, creando de facto una corriente diferente a la de los TCE así como sus adaptaciones más cercanas. Sin embargo, dentro de la literatura los autores son conscientes de que en política la existencia de “fricciones” y ciclos “secretos” (Langlois, 2006) genera conflictos entre intereses distintos a los comerciales (Schroeder, 2009). Además, el Estado tiene una posición paradójica: gestiona el medio al mismo tiempo que regula los mercados que acceden a él (Underhill, 2007).

La revisión de Wang (2003) deja claro que uno de los principales aportes surgido de la aplicación de los TCE a la economía política son los métodos y objetos de medición. Uno de

los mayores ejemplos de esa progresión se ve en la extensa literatura sobre mercados de emisiones (Woerdman, 2001; Cason & Gangadharan, 2003; Crals & Vereeck, 2005; Zhang, Zhang & Bi, 2011; Cacho, Lipper & Moss, 2013). En ellos, los autores buscan proponer cambios institucionales que lleven a las mejores herramientas para hacer eficaces los mercados de carbono. Muchos de dichos estudios llegan a conclusiones similares mas no ayudan, de facto, a explicar el cambio en las políticas públicas al quedarse en un análisis claramente econométrico, perpetuando supuestos que simplifican en extremo el entorno político.

2.2.4 La economía de costes de transacción en el diseño institucional

Hay una diversidad de estudios, principalmente de la mano de economistas, que han tratado de explicar los diseños institucionales desde la economía de costes de transacción. Aunque los autores clásicos como North o Williamson ya lo habían introducido en la agenda académica, lo cierto es que la idea fue retomada y profundizada. Este tipo de trabajos se han orientado en función de su pregunta generadora. Algunos tratan de explicar la razón de ser de las instituciones actuales (explicar la realidad), otros tratan de entender los métodos de gobernación. También, hay propuestas que se centran en la comprensión del mejor diseño institucional en función del contexto (trayectoria del Estado, expectativas de los ciudadanos, contexto socio-económico). Luego están obviamente los estudios que han tratado de explicar o entender el porqué de la progresión o cambios en los diseños institucionales, tanto a niveles nacionales como a niveles sub-nacionales. Huelga decir que estos últimos tienen una especial relación con toda la literatura desarrollada en torno a las relaciones intergubernamentales e interadministrativas.

Entre los textos más conocidos y comentados se encuentran los aportes de Twight (1998), quién no duda en partir del supuesto según el cual los costes de transacción pueden ser objeto de manipulación política para justificar el crecimiento o encogimiento de los gobiernos. Según Twight (1998) la restructuración de los TCs se puede dar a través de dos mecanismos. El primero alterando las percepciones sobre los costes y beneficios de la acción gubernamental. El segundo, alterando los costes de la acción en función de las percepciones sobre los costes y beneficios.

Yendo más allá, se pueden considerar igualmente las explicaciones de Murrell y Paun (2010), quienes hacen también una revisión de lo que los TCs suponen en la etapa del diseño

administrativo o institucional. Una diferencia notoria es que Murrell y Paum aplican un enfoque mucho más politológico que los demás autores. Aun sin estar alineados con la política de costes de transacción, se acercan mucho a la relativización de los supuestos de los TCE. Estos autores explican cómo y por qué se pueden dar procesos de manipulación por parte de coaliciones para guardar control político haciendo uso de los TCs (desde el estudio de caso de Estados Unidos). Ahora bien, se puede considerar que Twilight parte de varios supuestos que no se pueden entender sin la tarea de especificar cómo y dónde residen los costes de transacción a nivel de los diseños administrativos. A este efecto, los insumos de Wood & Bohte (2004) son esclarecedores, puesto que según estos autores ciertas coaliciones políticamente dominantes llevan a cabo manipulaciones de los costes administrativos con el fin de permanecer en el poder, hacer más difícil la alternancia u obstaculizar los gobiernos alternos.

Algo que sin duda aporta una visión muy diferente a la literatura sobre los diseños de ordenamientos territoriales son los trabajos que han buscado entender cómo hacer más eficientes los procesos de regionalización. Entre ellos está Bogt (2003), quién aplica los TCE al análisis de la tensión existente entre los procesos de automatización o descentralización en los Países bajos. Rawdan (2008) estudia igualmente la cuestión territorial al investigar sobre los métodos de gobierno para llevar a cabo procesos de deslocalización. Un tercer autor que ha hecho aportes interesantes a nivel de la distribución territorial de competencias es Sørensen (2006) quién se centra en el examen de los costes de transacción a nivel de los gobiernos locales en Noruega, intentando aportar argumentos para la defensa de la creación de mancomunidades como estrategia de eficiencia administrativa.

2.3 La política de costes de transacción

Se acaba de revisar la literatura sobre la economía de costes de transacción, partiendo del origen del concepto dentro del institucionalismo económico. Ahora se pasa a explicar y contextualizar los costes de transacción desde otros enfoques. Avinash Dixit (1998) fue el primero en hacer un esfuerzo claro para movilizar el concepto de los TCs para el análisis de las políticas públicas. En su primer libro sobre la cuestión lanza la idea de los *Transaction Cost Politics* (TCP) o políticas de costes de transacción. Se hace en los siguientes epígrafes una revisión de sus principales aportes, con el fin de transmitir la comparación que el propio Dixit lleva a cabo entre la economía de costes de transacción y los TCP. Antes se puede resumir la comparación entre TCE y TCP como sigue en la Figura 14.

Economía política constitucional	Análisis político de costos de transacción
Análisis transaccional limitado al <i>logrolling</i>	La transacción como unidad de análisis político
Racionalidad sustantiva	Racionalidad limitada
Imperialismo de lo económico	Integra razonamiento económico y político
La constitución como regla	Instituciones como reglas formales e informales
La constitución determina todo	La constitución como contrato incompleto
Las reglas importan, los actos no	Reglas-Actos: distinción de grado
Ausencia de costos de transacción políticos	Altos costos de transacción políticos
Visión estática de la transacción política	Intertemporalidad en las transacciones políticas
Dimensión ahistórica, a ideológica	Dependencia de la senda, presencia de la ideología
Déficit de análisis empírico	Creciente literatura empírica

Figura 14. Comparación entre la economía política constitucional y los TCP

Fuente: Arias & Caballero (2003, p. 125)

Como lo especifican Arias & Caballero (2003, p. 122), el institucionalismo transaccional considera la interacción política como un conjunto de relaciones contractuales donde las instituciones, como reglas de juego, determinan los incentivos y disuasiones que tienen los actores vinculados. Por ello los mecanismos de autoridad que regulan las reglas de juego tienen un impacto directo sobre los resultados de los procesos políticos. Un axioma que se ve reflejado en toda la literatura sobre los TCP es que los contextos políticos son más ineficientes que los privados en razón de estructuras más complejas y más actores involucrados (Majone, 2010b). Las políticas públicas son el resultado de interacciones acumuladas, donde es difícil establecer una relación causal entre ciertos procesos y resultados. El TCP habla de eficiencia en los arreglos institucionales, pero propone mecanismos para el aumento de la eficiencia distintos de la TCE.

2.3.1 Los TCP según Avinash Dixit

Para Dixit (1998, pp. 48-49), en los TCE la unidad de análisis es la transacción entendida como una promesa entre dos partes con el fin de regular un intercambio. La relación tiene diferentes niveles de continuidad en el tiempo por lo que los contratos tienen diversos niveles de incentivos para que las partes cumplan. En los TCE se da por supuesto que existe una regulación legal tercera, aunque pueda tener rendimientos de control que no sean satisfactorios. En el caso de los TCP, las partes del contrato son los ciudadanos y por otro lado los políticos. El contrato consiste en una promesa de política a cambio de votos. Las transacciones de la

corriente TCP difieren de los TCE en la medida en que las transacciones en política raramente se dan entre partes claramente identificadas. Paralelamente, no hay unidad o cohesión como mínimo del lado de los ciudadanos. Finalmente, los términos son mucho más imprecisos, dejando un considerable lugar a interpretaciones.

Las diferencias entre los TCE y los TCP existen igualmente en otros niveles. En cuanto a aplicación del contrato se refiere, los TCP usan los mecanismos del Estado (es decir, la capacidad coercitiva que conlleva el riesgo de ser mal usado). Pero no todos los acuerdos políticos han de hacer uso de dicha capacidad, puesto que gran parte de las instituciones no necesitan usar la fuerza y el equilibrio de poderes, los cuales sirven en principio para evitar que toda transacción política sea sujeta a uso de la coerción (Dixit, 1998, p. 50). Dixit subraya de hecho que en política no hay tantos medios para hacer cumplir una promesa a los políticos a parte de la sanción electoral.

En cuanto a las estructuras de gobernanza se refiere (Dixit, 1998, p. 51), en los TCE pueden surgir problemas que disminuyen la eficacia de los métodos de gestión, para los cuales se pueden usar técnicas de compensación como incentivos. Dentro de lo que es la problemática de gobernanza tanto en los TCE como en los TCP existe la relación entre principales y agentes, siendo estas relaciones según Dixit más complejas en política (Dixit, 1998, p. 52). La diferencia en el mundo de las instituciones políticas sería que generalmente los agentes tienen que responder ante un principal (el Estado).

Sobre la racionalidad limitada en términos de TCE (Dixit, 1998, p.54), todos los contratos son incompletos al tener los contextos alta complejidad e incertidumbre. En el caso de los TCP estos rasgos son aún más marcados, teniendo menos mecanismos de control y de regulación. Los organismos internacionales y los procesos de integración regional serían pues mecanismos para intentar mejorar ese contexto, aunque no siempre lo consiguen. Tal vez lo más interesante de Dixit es que propone una tipología revisada de lo que son los costes de transacción, elaborando una comparación entre TCE y TCP. Dixit retiene los siguientes condicionantes: a) el impacto de la información, b) el oportunismo y c) la especificidad de activos. Obviamente también incluye las asimetrías de información, la selección adversa o el azar moral (Dixit, 1998, p.86).

Según Dixit existen mecanismos para hacer frente a los costes de transacción en política. En los TCE se da por supuesto que las partes involucradas en una transacción comercial se benefician de la reducción de los TCs. Según Dixit (1998, p. 61) en el mundo de la política es la misma idea: las reglas y las instituciones deberían buscar este fin. Aunque Dixit especifica que en el sector comercial los mecanismos son diferentes a los del sector público. Este es probablemente uno de los puntos más polémicos desde la ciencia política. En la lógica de los TCE como de los TCP el diseño ineficaz de las instituciones se da cuando hay incentivos para no respetar los acuerdos, como puede ser la existencia de oportunismo. Cuando las instituciones no son capaces de reducir la mala aplicación y respeto de acuerdos, se deberían de aplicar técnicas para rebajar los TCP como las siguientes:

- i. Reforzar el compromiso: el cumplimiento tiene un coste que se traduce en la flexibilidad perdida. Para aumentar el cumplimiento se debería, según Dixit explicitar los compromisos de manera observable y transparente antes de la transacción y hacer que sean irreversibles una vez implementados (Dixit, 1998, pp.62-64).
- ii. Acciones de bloqueo: restringir las posibles alternativas en el futuro, tanto propias como las de la contraparte (Dixit, 1998, p.65).
- iii. Delegación: entregarle el poder de actuar a una tercera parte que no tenga la tentación del oportunismo. Puede ser el caso en los Estados de constituir agencias independientes como los Bancos Centrales (Dixit, 1998, p.65).
- iv. Incitar a la repetición y reputación: basándose en los dilemas de prisionero la cooperación es más probable cuanto más larga haya sido la relación, cuanto más pacientes son los actores (es decir, no preferir beneficios ahora a mayores mañana), cuanto antes se detectan las desviaciones, cuanto más alto es el castigo por desviarse de la cooperación. (Dixit, 1998, p.71). Aumentar la reputación puede servir para reducir la incertidumbre en la parte contraria.

La trasposición de Dixit de los CTE a los TCP ha sido ampliada en trabajos posteriores (Dixit, 2003; Leitzel, 1997) pero se debe retener que el objetivo de su trabajo es el de ser capaz de analizar las políticas públicas, principalmente las regulativas. En esta propuesta los TCs no son aún una noción política, sino que son una noción adaptada desde los TCs económico con fines de estudio económicos. Eso no quita que, como lo reconoce R. Congleton (2001), el análisis de Dixit se esfuerza deliberadamente por alejarse de la elección racional aunque tal vez

no lo suficiente (Willet, 1998) como para precisamente dar lugar a una noción más cercana a la práctica política y más alejada de la economía teórica.

Se subraya entonces que la intencionalidad de Dixit sigue siendo económica y que por ello mismo se ha de ir más lejos, considerando los aportes que sí han creado un concepto de TCP expresamente dedicado al análisis de políticas (saliéndose del marco de las ciencias económicas). Se resumen las diferencias entre los dos enfoques, TCE y TCP, en la Tabla 11.

Tabla 11. *Diferencias entre los dos enfoques TCE y TCP*

TCE		TCP
Supuestos	Racionalidad limitada	Racionalidad limitada
	La operación en mercados conlleva costes no calculados o integrados en el precio	La operación del estado en relación a los mercados y la sociedad conlleva costes
	Los actores buscan reducir los costes de operación	Las instituciones políticas son más ineficientes que las privadas
	Las reglas de juego regulan los TCE	
Principales autores	Ronald H. Coase, Oliver E. Williamson, Douglass C. North, Elinor Ostrom,	Avinash Dixit, Terry Moe
Temas de análisis	de Eficiencia de los intercambios en el sector privado, donde influyen los arreglos institucionales públicos	La formulación de las políticas económicas. Los regímenes políticos, buscando elucidar las instituciones más eficientes para la toma de decisiones informada.

Fuente: elaboración propia

2.3.2 Aplicación de la política de costes de transacción

Sorprendentemente numerosos textos no hacen una distinción clara en el concepto de TCs usado, tendiendo algunos a usar una definición y tipología que parecen desajustados frente al objetivo de su investigación. Es decir, puede que algunos autores, al querer mantenerse en la tradición de los TCs terminen en dos situaciones distintas: o forzando el concepto (como ha pasado en textos desde y para las ciencias sociales), o guardando un concepto tal vez por miedo a establecer adaptaciones propias (restando por ello interés a sus trabajos). Más allá de esta diversidad académica, ciertos trabajos han hecho aportes que se deben tener en consideración. Por un lado, se tiene un conjunto de trabajos que se centran en temas directamente relacionados con el sistema de gobierno. Por otro lado, se tiene el aporte de Giandomenico Majone, quién

siendo politólogo, se ha centrado en la gestión regulativa, produciendo varios textos de sumo interés puesto que adoptan los TCs y se centran en la Unión Europea.

2.3.2.1 Regulación, corrupción y estabilidad

Berggren y Karlson (2003) son de los pocos en formular algo extremadamente relevante: los TCs altos no pueden ser asimilados de manera causal con baja eficiencia institucional. Estos autores lo dicen de manera directa:

We argue that a political system with a division of power, in spite of sometimes causing transaction costs to be high, can be a positive thing by reducing special-interest influences and by causing the quality of political decision-making to improve by increasing the role of deliberation in the political process. In addition, we argue that a high division of power need not, in fact, lead to high transaction costs. (Berggren & Karlson, 2003, p. 100)

Los TCs no pueden entonces ser usados en política desde las conclusiones de los TCE en razón de una secuencia lógica sencilla: si los supuestos y los objetivos no son compartidos, las generalizaciones de los trabajos elaborados desde los TCE e inclusive TCP tienen una validez limitada. Se puede ver esto igualmente a través de otros autores quienes defienden lo mismo o cuyas conclusiones llevan a pensarlo. Johnson & Libecap (2003) muestran que la relación entre TCs y estabilidad en las decisiones políticas es más compleja de lo que se piensa. Estache y Martimort (2011) muestran por su parte que integrar los TCs modifica el resultado de la regulación, es decir que los actores conscientes de los TCs modifican sus decisiones. La retroalimentación existe entonces empero ciertos procesos pueden dotar de inestabilidad o de estabilidad, previsibilidad o incertidumbre. Es el caso de los procesos electorales, donde según Jones & Hudson (1998) los partidos políticos reducen los costes de transacción de la participación electoral. Es el caso también de la corrupción que, a pesar de representar un aumento de los TCs, puede generar un sistema institucional estable. Kang (2003) muestra precisamente esto al hablar del capitalismo cronista (de clanes y familias) en Asia. Ahora bien, no habiendo relación causal (Goel, 2008), la corrupción y todos los factores que impactan la distribución y los montos de los TCs no pueden ser catalogados de antemano como poco eficientes.

Los textos sobre regulación, estabilidad o corrupción elaborados desde los TCP (o de la TCE cercanos a la TCP) muestran entonces que la generalización es tarea difícil cuando se estudian los fenómenos políticos desde los TCs. Sin embargo, uno de los trabajos más exhaustivos y ambiciosos es el de Epstein & O'Halloran (1999) quienes aplican la política de costes de transacción al estudio de las relaciones entre los tres poderes en Estados Unidos. Estos estudian con detalle la delegación como práctica para reducir TCs. Dicho estudio es interesante pero difícilmente extrapolable a las democracias europeas (inclusive supranacionales como la UE) en razón de la lejanía del modelo presidencial estadounidense de la mayoría de los regímenes políticos europeos.

2.3.2.2 Los aportes de Giandomenico Majone

Renombrado politólogo italiano, Majone es indiscutiblemente una de las figuras relevantes del estudio de la regulación dentro de la UE. Ya en 1979 publicó un primer trabajo sobre el proceso de la toma de decisiones y en los más recientes moviliza el concepto de TCs. Majone es de los pocos autores que han realizado un análisis desde un concepto de TCs equilibrado: no cae en una deriva economicista pero tampoco relativiza la herencia del concepto. De hecho, se puede decir que existen dos tendencias en la literatura de Majone. Primero está su examen de los mecanismos de la regulación en la UE (Majone 1999), donde afirma que la regulación en el seno de la UE ha conocido una trayectoria particular, pasando de la armonización total a la armonización mínima. En dicho proceso las creencias compartidas juegan un papel relevante (1999, p. 321) y los comités científicos impulsan la creación de una legislación que se aleja de las interferencias nacionales y pasa a construir una política claramente supranacional. Amplía dichos aportes integrando de manera sistemática los TCs en sus trabajos a partir de 2010.

Luego está el trabajo de Majone donde busca entender y valorar el supuesto déficit democrático de las instituciones europeas (Majone, 2010a), que a su modo de ver ha sido mal interpretado al compararlo a las democracias nacionales (con cuyas instituciones y mecanismos de decisión tiene poco en común). Para Majone la construcción de una Europa desde arriba (a saber, no orientada por los ciudadanos sino por las élites políticas) ha supuesto renunciar a una institucionalidad democrática capaz de reducir los TCs. En cuanto a las causas del déficit democrático, éstas son variadas e históricas (Majone, 2010b, pp.151-153) y precisamente pueden ser descritas desde los TCs.

Antes de iniciar sus aportes, Majone especifica qué son y qué trayectoria ve en el uso de los TCs en política. Para ello no duda en retomar la definición de los TCs de Furubotn y Richter (Cit. en Majone, 2010b, p.153), según los cuales los TCs son los costes para suplir bienes públicos a través de la acción colectiva. Existirían dos tipos de costes concretos: a) para crear, mantener y cambiar un sistema político formal o informal; b) para gobernar una comunidad política. Además de revisar las categorías de TCs propuestas por Dixit, así como las críticas que dicho autor enumera sobre la aplicación de los TCE para justificar los TCP, Majone trata de hacer un paralelo entre los TCs y la realidad de la UE. Para él, a pesar de que la cuestión de la eficiencia haya sido ya rebatida dentro de la literatura, lo cierto es que la gran problemática de la UE sería precisamente la de ser un sistema político altamente ineficiente (más que los sistemas democráticos e inclusive no democráticos). Los aportes de Majone datan de 2010, fecha desde la cual la UE conoció un refuerzo del papel del Parlamento. La progresión entre 2010 y 2015 no significa que las conclusiones de Majone no sean válidas, pero se debe de considerar el impacto del cambio de contexto sobre sus afirmaciones.

Ya entrando en materia, para Majone la primera razón de la ineficiencia se debe a que el alto coste de información sobre las políticas en la UE para los votantes es superior a los procesos nacionales comparables. Las políticas son excesivamente técnicas y las elecciones europeas se juegan en campañas electorales marcadas por los debates nacionales. Las políticas son a veces incoherentes al exigírseles a los instrumentos elegidos cumplir con dos objetivos que no son forzosamente compatibles, a saber, dinamizar el crecimiento e impulsar la cohesión entre los países miembros. En este panorama, la lógica política ya no es simplemente solucionar los problemas de la sociedad europea. Se trata igualmente de impulsar indirectamente la justificación de la propia intervención de las instancias europeas (Majone, 2010b, p. 158). Ante esta situación, la relación de fuerzas entre el parlamento europeo y la comisión termina de dificultar la rendición de cuentas. Al haber diferentes niveles de acción, no se es capaz de saber sobre qué criterios hay que juzgar las políticas. Esta dificultad democrática aumentaría significativamente los TCs, agravada por la cultura de la Comisión, tendiente a no comunicar ni informar demasiado sobre la progresión en la toma de decisión como tal.

Asimismo, según Majone (2010b, pp.160-163) hay que integrar en la discusión la asimetría de la información desde la teoría del agente-principal. Las resistencias de la Comisión de la UE para delegar capacidad normativa o reguladora en las agencias especializadas muestran que se

ha pretendido separar la evaluación de la gestión del riesgo de la decisión en sí. Ello crearía incentivos negativos para el respeto de las normas derivadas de las agencias especializadas. En añadido, la delegación de ciertas tareas en los científicos deja claro que no hay una norma establecida sobre quién debe de intermediar en los conflictos de valores, habiendo una cierta tendencia a delegar dicho problema en instancias técnicas o burocráticas para preservar políticamente la Comisión de los ataques. En este marco de una UE que fija sus propias normas y que es capaz de legitimar los procesos a través de participación (en las cuales las reglas responden a no solo legitimación sino reconocimiento de las relaciones de poder existentes entre los participantes en la toma de decisión), los TCs no solo son altos, sino que son manipulados de manera estratégica. Existen entonces, según Majone (2010b, pp.164-166), dificultades para generar credibilidad sobre los compromisos a largo plazo. Dicho problema ha sido solucionado de manera paradójica en el caso del Banco Central Europeo (BCE), el cual goza de gran independencia, no siendo lo mismo en otras áreas de políticas. Según Majone, en el caso del BCE, se ha dado una preferencia por la credibilidad dejando de lado la flexibilidad, estando los Estados sujetos al equilibrio que se decide desde el BCE. La extrema independencia de la BCE supondría altísimos TCs al crear costes económicos futuros en razón de la no adaptación de la política económica.

Para entender los TCs en la UE, habría pues que centrarse en el diseño institucional (Majone, 2010b, pp.169-172) y sus consecuencias sobre los procesos de toma de decisiones en la UE. Según Jean Paul Jacqué (Como se citó en Majone, 2010b, p.170) la UE solo podría abandonar el incrementalismo si revisa el equilibrio entre instituciones. Estas tienen pocos incentivos para modificar sus relaciones de poder al precisamente estar justificadas para no hacerlo por mandato. La ausencia de reformas a este nivel se debería a la perpetuación de un proyecto a medio camino entre posibles integraciones, donde al querer contentar a todos los países se lleva a cabo una regulación paradójica que no atiende de manera eficiente la competencia entre estados (por la ficción de mantener una independencia en un contexto de cohesión).

En definitiva, según Majone, la ineficiencia a nivel de TCs en el seno de la UE tiene explicación; no solo se explicaría en razón del diseño institucional que perpetúa un déficit democrático, sino que además lo agrava en razón de su propia incapacidad para producir cambio. Este círculo vicioso esbozado por Majone es supremamente interesante, puesto que permite enunciar ya algunos puntos que serán desarrollados más tarde en los análisis de caso.

Si la UE tiene una institucionalidad que no facilita el *policy change*, ¿entonces por qué en el caso de la política pesquera sí se ha dado? La respuesta obvia, siguiendo el marco de análisis de Majone es que se está ante un cambio institucional. Pero, ¿lo hay? Y si es el caso ¿cuál? El gran aporte de Majone sobre la dimensión europea no es la de haber traspasado el análisis de Dixit a la UE sino de haber propuesto un diagnóstico acertado en cuanto a los TCs en la UE, confirmando la hipótesis de que los TCs son centrales para entender la progresión de las políticas en el contexto de la UE. Se puede hacer una ampliación de los aportes de Majone: los TCs explican la ausencia de *PCh*, pero se puede igualmente intuir que los equilibrios institucionales ineficientes en la UE tienen consecuencias sobre los TCs en los sistemas políticos nacionales, sufriendo estos los problemas o desaciertos del nivel supra-nacional. Esto permite extender el análisis y ligar la probabilidad del *PCh* a nivel nacional con las condiciones que vienen dadas desde Bruselas. No significa que todo *PCh* en los países miembros dependa de lo que sucede en la UE sino más bien que es una variable más en relación a los montos y repartición de los TCs. Por todo ello se puede juzgar los aportes de Majone como un ejemplo del uso del concepto de los TCs para el análisis institucional.

2.3.2.3 Los límites de los TCP

A pesar de que los TCP han sido muy comentados y las nociones de Dixit saludadas como innovadoras, la verdad es que los trabajos que han usado los TCP en la economía política han sido limitados. Majone a este nivel es más bien una excepción. Existen ciertas limitaciones al uso de los TCP para problemáticas que se salen de los marcos económicos. Existirían tres tipos principales de límites, en función de las disciplinas en las cuales se aplica el concepto. Primero los relativos a la economía política, los segundos relacionados con los límites desde y para la ciencia política. Tercero los relativos a su aplicación desde y para el análisis de políticas públicas.

2.3.2.4 Límites para la economía política

La mayor dificultad reside sin duda alguna en el tipo de racionalidad y la modelización de la toma de decisiones. Los estudiosos que han aplicado los TCs a la economía política tienden a ignorar ciertos puntos de la complejidad del entorno de las políticas. Si bien argumentan que se trata de mecanismos que pueden ser asimilados a reglas de juego o instituciones, lo cierto es que hay por lo menos tres fenómenos o dimensiones que no son mencionados y que son

difícilmente reducidos o generalizados a través de la racionalidad limitada clásica en términos de Hebert Simon. Por un lado están las particularidades de las estructuras de regulación ambientales de origen supra-nacional (Kanie & Haas, 2004) que limitan y encuadran las opciones de economía política como tales. Insertados en globalización normativa y homogeneización administrativa, las democracias consolidadas también tienen diseños de gestión pública donde la toma de decisión se inserta en una compleja red de relaciones intergubernamentales e interadministrativas (Agranoff & McGuire, 2004).

Por otro lado, está la capacidad de liderazgo, la cual puede difícilmente ser insertada en la racionalidad de índole económica. Weatherford (2009) en su trabajo de comparación acerca del liderazgo de presidentes en temas de economía política deja claras algunas conclusiones al respecto. Los líderes han de tener un compromiso fuerte además de la capacidad para imprimir una dirección clara; hasta ahora esto es obvio. Empero lo que marca más los liderazgos es la capacidad que tienen frente a eventos inesperados o externos que modifican las condiciones sobre cuyo diagnóstico habían estructurado objetivos. De algún modo, esto quiere decir que en el proceso de las políticas económicas existe un grado alto de incertidumbre frente al cual las estrategias relacionadas con los TCs no son lineales. Ciertos líderes serán capaces de tomar decisiones sin por ejemplo necesitar mayor búsqueda o tratamiento de información. Otros tendrán que sustentar las acomodaciones estratégicas sobre altos TCs. Es decir, la actitud del líder en función de su capacidad será diferente, conllevando estrategias tan diversas como liderazgos. En añadido, los liderazgos no son solamente individuales sino que también conciernen las agencias reguladoras, como bien lo muestra Clare (2001).

2.3.2.5 Límites para la ciencia política

Partiendo desde la disciplina del estudio de lo político como relaciones de poder, existen diferentes dificultades para el uso de los TCs, que no han sido plena o satisfactoriamente resueltas en las revisiones hechas desde la política de costes de transacción ni en el institucionalismo ecológico económico. Las motivaciones para colaborar son muy diversas (Tang & Mazmanian, 2010) pero lo que está claro es que el método de la toma de decisiones depende de ciertos factores que están en el corazón del sistema político. Durant, Chun, Kim & Lee (2004), al analizar el surgimiento de un nuevo paradigma de gobernanza medioambiental, concluyen que las reformas en ese sentido son marginales puesto que hay resistencias económicas al cambio.

Como bien lo sugiere Béal (2010) en relación a las políticas urbanas, hay que integrar el impacto que ha tenido la evolución en las políticas y sus repercusiones en la legitimidad de los actores. Las dificultades en relación a las políticas medioambientales habrían supuesto entonces impactos negativos sobre los argumentarios diferentes a los técnicos, generando por sé un aumento del coste de información. Ahora bien, reducir la cuestión de la legitimidad o de la capacidad de acción pública a variaciones de TCs es obviar otras dimensiones del poder político. Paralelamente a estos aspectos, también hay que considerar lo que aportan Ascher & Steelman (2006) quienes contraponen el papel de los expertos en la toma de decisión frente a la de los políticos. En cierta medida la implicación de los expertos, es decir la externalización de la formulación (Craft & Howlett, 2013), supone un debate sobre la repercusión de la tecnificación en los TCs. La información detenida por los expertos no puede ser separada artificiosamente en antes y después de la formulación, por lo que la progresiva delegación en razón de dificultades técnicas hace mucho más borrosa la hipotética diferenciación en el tiempo y entre actores de la repartición de TCs.

2.3.2.6 Límites para las políticas públicas

Aunque algunos limitantes enunciados anteriormente son igualmente relevantes para el uso de los TCs para el análisis y formulación de PP, existen también algunos que son más acuciantes en la etapa de la formulación de las políticas. En primer lugar, está la gran diversidad de actores involucrados, los cuales no son todos conocidos ni se puede conocer los intereses u objetivos de los mismos. Esta limitación tiene una consecuencia clara: se puede entender la existencia de costes de transacción, pero nunca se tendría la certeza sobre su repartición entre los actores de una formulación. Podrá haber pistas, pero no certidumbre, a menos de que se encuentre uno ante una toma de decisiones temporal y participativamente circunscrita.

Santos et al. (2006) revisan de hecho la participación de los *stakeholders* en el diseño de las políticas públicas medioambientales sacando varias conclusiones. Para estos investigadores, para fomentar una mayor eficacia en la implementación sería deseable promover un marco de negociación abierto y transparente, participativo, con mira a establecer un *policy mix*, es decir actuar a través de medios fiscales, reguladores y voluntarios. Todas estas soluciones aconsejadas tienen la característica de aumentar los TCs en función del número de los involucrados. Algunos autores han tratado de explicar las particularidades de la

involucración de los actores en las PPM. La posición de los *stakeholders* ha sido igualmente estudiada por Hauck et al., (2013) desde el punto de vista de los servicios ecosistémicos. Por su parte, C. E. Clark & Crawford (2011) han analizado el papel de la influencia de los actores privados en las políticas sobre cambio climático en función de su desempeño medioambiental. Lo que está claro es que ciertas instituciones dominan la representación de intereses (Lowery & Gray, 1998) y que ello influencia igualmente la respuesta de los actores privados a las políticas públicas ambientales reguladoras en la cuales existe una dimensión simbólica (Matten, 2003).

En resumidas, la aplicación de los TCs es difícil en las políticas públicas por una diversidad de actores muchas veces desconocida, un proceso cuyos TCS es proporcional al número de participantes y sometido a interacciones privadas que integran simbolismo y manipulación de intereses. A modo de síntesis, se pueden presentar las palabras de D. Garrick et al. (2013), quienes resumen como sigue:

Divergent concepts and definitions also reflect the influence of multiple theoretical traditions and analytical frameworks in transaction costs analysis, including the work of Noble Laureates Douglass North, Oliver Williamson, and Elinor Ostrom, among others. These traditions of institutional analysis are complementary of one another, although their levels of analysis, evaluative criteria and models of behavioral and institutional change differ in important ways. Transaction costs analysis can also be linked with insights and analytical approaches from behavioral economics, induced innovation, and other literatures to improve policy design. (2013, p. 182)

2.4 El institucionalismo de economía ecológica

Como se ha mencionado anteriormente, existen tres posibles aplicaciones de los TCs en política y políticas públicas. Aquí se pasa a hablar de los preámbulos que permitirán, al construir el marco teórico, dar el salto de la política de costes de transacción a los costes de transacción políticos. Por ello, una vez aclarada la definición de los TCs y su aplicación a la economía y política, se pasa ahora a explicar y contextualizar los costes de transacción desde el institucionalismo de economía ecológica. Esto, con el fin de analizar los puntos fuertes y debilidades del IEE para construir más adelante el marco teórico.

Natalia Martín Cruz (2000) revisa en su tesis doctoral de manera bastante exhaustiva el origen y consecuencias de los TCs aplicados al análisis de las políticas económicas. Aunque su tesis es de economía y que la mayoría de su texto está enfocado hacia la regulación desde dicha disciplina, aporta de manera sintética los criterios que se han manejado en la literatura en relación a la adaptación de los TCs a la política. Como bien lo precisa Martín Cruz (2000, p. 54) la idea de aplicar los TCs a la política ya existía en los trabajos de Douglass North pero fue Terry Moe quién más trabajó la cuestión. Paradójicamente, este último estimó que la diferencia entre el mundo empresarial y político exigía amplias adaptaciones del concepto para su trasposición. Desde entonces mucho camino ha sido recorrido. Se ha visto que Dixit bautizó lo que llamó la política de costes de transacción. Empero la relación y aplicación de los TCs al análisis y evaluación de la política se ha limitado tanto en sus temas como en sus métodos (sobre todo estos segundos), reduciendo los estudios a la dimensión regulativa.

Hoy día se puede decir que el enfoque transaccional tiene un nuevo y promisorio campo de acción, pues son cada vez más usados para estudiar las PPM. Eso no quita que siga siendo complejo y por momentos altamente econométrico. Como ya lo se ha explicado y revisado, la tradición de los TCE ha ido progresivamente transformándose. Hoy día se puede decir que existe una corriente diferenciada, a saber, los costes de transacción desde la economía ecológica. Actualmente no existe una apelación concreta para esta escuela y se propone a efectos de revisión retomar aquí la de Paavola & Adger (2005): *Institutional Ecological Economics* (IEE, economía ecológica institucional). Esta tendencia no se ha pensado como tal hasta muy recientemente. Es notorio que gran parte de los trabajos, estudiosos y ejemplos provengan de Australia, país donde la política medioambiental ha tendido a ser climato-escéptica.

Se podría establecer un antes y un después a partir de la sección especial del Volumen 88 de la revista *Ecological Economics*, donde 100 páginas han sido enteramente dedicadas a la relación entre TCs y políticas públicas. En la editorial que sintetiza todos los aportes (Dustin Garrick et al., 2013) y evolución de esta corriente, los autores ponen de relieve varias cosas. Primero reconocen que su concepto y estudio no puede ser entendido sin el institucionalismo transaccional económico. Segundo, la aplicación a las PP ha supuesto una revisión de los conceptos y la creación de tipologías que buscan mayor pragmatismo, cuya finalidad es la de ser capaces de movilizar dicho marco teórico para el análisis de las políticas.

Una de las fortalezas de esta “escuela” es la aparición de tipologías claras, donde se han distinguido entre TCs estáticos de los dinámicos (a saber, los que tienen que ver con los costes de operación institucional y los costes para el cambio institucional). Si se recopila entonces, la IEE propone: a) objetivos de estudio diferentes a los TCE y TCP; b) definiciones de conceptos diferentes; c) tipologías propias; d) una preocupación por el uso de los conceptos en investigación empírica; e) describir y definir las mejores herramientas para PPM; f) influenciar la práctica política desde las evidencias acumuladas.

2.4.1 Factores y variables para el análisis de las políticas públicas medioambientales desde el IEE

Para entender el IEE y cómo puede servir para el caso de estudio, se revisan las variables del mismo además de sus propuestas para la medición. Aunque ha habido un recorrido y propuestas anteriores a 2013 de McCann & Easter (2004) y de McCann et al. (2005), el primer estudio longitudinal o extensivo sobre IEE lo realizó Krutilla (2010). Dicha publicación es de las más extensas que hay sobre el tema, donde además de debatir el concepto de TCs, lleva a cabo una interesante revisión de las etapas del ciclo de las políticas desde los TCs (se deja una síntesis de la misma en Anexo 7). Aunque Krutilla sea más exhaustivo que muchos otros trabajos, sigue estableciendo una clara propensión econométrica al revisar los efectos de los costes de transacción sobre el ciclo de las PPM. Usa dicho enfoque para sustentar su propuesta de modelo evaluativo. Sus conclusiones han sido integradas por gran parte de los trabajos posteriores, especialmente los de Coggan o McCann.

Más concretamente, Krutilla trata de esclarecer cómo puede impactar en la práctica de la evaluación de los TCs en la toma de decisiones. Sus conclusiones serían las siguientes: a) el ignorar el precio que supone la distribución de derechos iniciales es contraproducente si solo se centran en los TCs ex post, al favorecer una evaluación errónea entre posibles herramientas de las políticas; b) la evaluación de los TCs -a través de modelización -para la toma de decisiones no supone un aumento significativo de los TCs en sí; c) cuando se examinan los TCs, hay que analizarlos por fases del proceso de las PP, puesto que se pierde una visibilidad sobre la evolución de los intereses y motivaciones de los actores involucrados; d) no se puede separar el análisis inicial sobre la repartición de derechos de las etapas siguientes del proceso de las políticas puesto que la idea eficiencia perdería sentido; e) la reducción de las opciones

para herramientas de políticas suele ser reducida de antemano por los políticos, lo cual reduce en parte también los TCs relacionados.

La visión de Krutilla, que tiene muy claro por objetivo la relación entre academia y práctica, es diferente a la de los otros autores. En efecto, Krutilla no solo reflexiona sobre cuáles son las mejores opciones de políticas. También trata de asumir que los TCs puedan ser usados por los propios decisores cuando para los demás autores no está tan claro que los *stakeholders* estén interesados o dispuestos a llevar a cabo otras evaluaciones que vayan más allá de las clásicas de coste-beneficio. Por todo ello las variables retenidas por Krutilla son interesantes, pero no sirven directamente para la elaboración del marco teórico. Se pasa pues a revisar los factores y variables más definidas y acotadas que ofrecen los otros autores. Se analizan primero las propuestas más econométricas y se termina con la visión de McCann, quién en 2013 ha ofrecido una perspectiva un poco más amplia, saliéndose del marco estricto de la economía y proponiendo cómo y qué relacionar desde el IEE con el análisis más político.

Coggan, Whitten & Bennett hacen una revisión directa, clara y sintética en 2010 de lo que entienden que impacta los TCs en el IEE. Estos autores centran su análisis subrayando que hay 3 elementos centrales (Coggan et al., 2010, p. 1777). En primer lugar, están las características de la transacción, en segundo lugar, está la identidad de los actores implicados en la transacción, en tercer lugar, están los arreglos institucionales y el contexto. Las estrategias de un actor involucrado en la toma de decisiones (en relación a la recolecta de información y diseño, la promulgación y establecimiento, la implementación y contratación, monitoreo y administración) afecta las estrategias e intereses de los demás actores. Por otro lado, los TCs varían y son percibidos distintamente en el tiempo, además de que el impacto experimentado por los actores depende de la formulación misma de la PP. Para ellos la literatura se divide en dos principales ramas. Por un lado, están los que solo tienen en consideración los TCs que son soportados por las instancias públicas. Por otro lado, están los que integran igualmente los TCs que tienen que soportar las partes privadas involucradas en las PP. Pero a modo de ver de estos autores, la mayoría de la literatura no ofrece una relación clara de quién influencia qué TCs ni quién se ve impactado por qué TCs.

Coggan, Whitten & Bennett dividen las variables que modifican los TCs en tres categorías: a) los que dependen de las características propias de la transacción; b) la naturaleza de los

actores que llevan a cabo la transacción; c) otras variables. En la primera categoría estarían la especificidad de los activos, la frecuencia y espacio temporal de la transacción, así como la incertidumbre que hay alrededor de la transacción. En la segunda categoría quedarían la racionalidad limitada, el oportunismo y las experiencias pasadas. En la tercera categoría se encontrarían los arreglos institucionales ya existentes, la confianza entre las partes además de tener una ideología o visión en común y conexiones sociales. Esta perspectiva es bastante clara y sintética. Los autores proponen una categorización de los TCs inspirada en la literatura conexa (Tabla sintética de los autores en Anexo 8). Retoman la lista de McCann y diferencian los TCs en función de la actividad. Esta lista sería:

1. Investigación, recolecta y análisis de información, diseño de la política
2. Promulgación
3. Establecimiento
4. Implementación y contratación
5. Monitoreo
6. Aplicación

Evidentemente cada actividad conlleva TCs diferentes en función de si se está hablando de un actor privado o de un actor público. La clasificación de los costes en sí es similar entre todos los autores. De hecho en un artículo posterior Coggan et al. (2013) -con la incorporación de Buitelaar al grupo inicial – ilustra su marco con un estudio de caso australiano. Pannell, Roberts, Park & Alexander (2013) llevan a cabo una propuesta alternativa, enfocándose en la práctica que conocieron varios de ellos a través de actividades de *lobbying* y aplicando un marco innovador para la mejora de la toma de decisiones en Australia (*Investment Framework for Environmental Resources*, INFFER). Los autores explican cómo su intervención supuso una modificación de los TCs en la toma de decisiones. La perspectiva de dicha investigación es que el aumento de los TCs a través de un mejor diseño de las políticas no era percibido por los tomadores de decisiones como una posibilidad coherente, prefiriendo gastar en proyectos directamente (p. 246). Los actores realizan pues una evaluación coste beneficio que integra los TCs. Esta investigación es excepcional en términos investigativos puesto que el caso elegido por Pannell et al. (2013) integraba en su modelo de toma de decisiones los TCs de manera deliberada (p. 250). Ahora bien, las conclusiones son cercanas a las de McCann, insistiendo en que los actores operaban resistencia a ciertos mecanismos de valoración de alternativas, pero

eran propensos a considerar opciones de diseño diferentes si existían técnicas para mitigar el alza de los TCs. El monto de estos últimos era entonces percibido como un elemento más de la valoración coste-beneficio, observando los académicos que los tomadores de decisiones tienen que hacer frente a TCs de manera inevitable, independientemente de que sean conscientes de ello.

Paralelamente, Marshall (2013) fundamenta su reflexión desde un enfoque bastante más amplio, situando la corriente del IEE como una explicación a la necesaria adaptación del ser humano a un contexto al cual solo puede aportar soluciones desde la cooperación. Redefine en cierta manera lo que se entiende como la gestión de los comunes, introduciendo la idea según la cual se está ante una dimensión de capacidad adaptativa en cuyo resultado juegan las modalidades de gobernanza y las instituciones (p. 187). Para Marshall la clasificación de los TCs revierte especial relevancia en razón de su evaluación o estimación. Lo interesante es que retoma la clasificación de R. Challen quién había diferenciado en su libro entre TCs estáticos y dinámicos. Al adaptar las categorías de Challen (teniendo en cuenta las de McCann), Marshall propone una tipología sintética de costes de transacción: 1) estáticos; 2) institucionales; 3) de bloqueo institucional; 4) de transformación estáticos; 5) de transición tecnológicos; 6) de bloqueo tecnológico. Esta tipología se basa en el supuesto de que la mayoría de las PP se desarrolla en un contexto de *path dependency*. Los TCs no solo tienen que ver pues con las etapas del proceso de las políticas tal como lo presenta McCann puesto que también hay que incluir los costes ligados con la intención de limitar el cambio. Este concepto es extremadamente útil para la indagación al ser Marshall uno de los pocos estudiosos que consideran abiertamente en su propuesta metodológica los TCs como un freno al cambio. La limitación del cambio conllevaría TCs diferentes a los de fomentar el cambio en razón de la necesidad de asegurar posiciones y bloquear las instituciones a ciertas prácticas o valores, fomentando una reducción de las posibilidades para nuevas herramientas de políticas. Algunos actores manipulan también los montos de los TCs con el fin de inviabilizar ciertas alternativas.

Si se analiza de cerca la propuesta de Marshall (véase el detalle de las correspondencias entre TCs de McCann y Marshall en Anexo 9) se puede concluir que los TCs también son una noción que se puede movilizar para explicar la ausencia de cambio. Independientemente de la capacidad de dicha tipología para integrar elementos que efectivamente se salen del IEE tradicional, desde el punto de vista politológico se puede decir que dicha clasificación no es

fácilmente aplicable. La razón principal es que esta propuesta mezcla en cierta medida la intensidad del cambio y los TCs (separación que se busca para la presente investigación) pero no permite establecer una verdadera comprensión del *PCh* por varios motivos. No deja diferenciar los TCs en función de las actividades típicas del ciclo de las políticas y se fundamenta en el supuesto de que efectivamente hay una centralidad tecnológica (por existir infraestructuras o gestión de las mismas) cuando no es el caso en todas las PPM. La tipología de Marshall es pues un aliciente para pensar que los TCs están efectivamente ligados con los frenos al *PCh* pero no se puede usar su propuesta tal cual. Se retoma no obstante en el marco teórico las variables que retiene pues enriquecen las de McCann cuya fortaleza sigue siendo la capacidad de síntesis y adaptación. El marco de MacCann es, al sol de hoy, concebido como el aporte central y determinante para convertir el IEE en una corriente académica consolidada.

2.4.2 Revisión de la literatura transaccional en las políticas públicas medioambientales

La mayoría de los textos que analizan políticas públicas desde el punto de vista de los TCs han sido llevados a cabo por economistas y más específicamente de los que se reclaman de la economía ecológica. Muchos no usan los TCE en su versión clásica, sino que la adaptan tomando prestado los límites integrados en los TCP, creando así algunos de ellos definiciones propias. Según D. Garrick et al. (2013) ciertos enfoques hoy existentes están más ligados a la economía *behavioralista*. Lo notable es que el objetivo del uso en muchos de los estudios aplicados a las políticas públicas ya no es el mismo que el de los TCE y TCP explicados anteriormente. Se trata, ante todo, ya no solo de entender las instituciones sino mejorar el diseño mismo de las políticas. Se opera pues un cambio claro, donde el terreno de estudio (y por ende impacto sobre la práctica, puesto que los economistas raramente reniegan esta posibilidad) ya no es únicamente la decisión y sus reglas, sino también cómo condicionan éstos el resultado, a saber, la formulación de las políticas.

2.4.3 Recursos hídricos y energéticos

En la gestión de recursos energéticos e hídricos, está el trabajo de Perez & Ramos-Real (2009), los cuales han sido de los pocos que han aplicado el concepto al caso español, analizando la política eólica en el país. Según estos autores el éxito de la política pública en apoyo al sector eólico se ha basado en varios elementos, principalmente un mecanismo de

fijación de precios que establecía garantías y reducía incertidumbre, así como una carga del riesgo y establecimiento de normas de manera negociada. En este artículo los autores movilizan el concepto de contrato regulatorio, mas lo que realmente se debe retener no es tanto el concepto de TCs usado (que es muy cercano a los TCE clásicos); sino las conclusiones que se ligán con las hipótesis, a saber: a) la regulación ha tenido repartición de costes de transacción entre los actores, donde la regionalización ha fomentado una delegación de tareas desde el gobierno central; b) la reducción de la incertidumbre y el aumento de la credibilidad se ha dado por un consenso en los valores e intereses involucrados en la políticas; c) el procesos dialogado ha permitido una revisión de la política consensuada. Ahora bien, puede que este artículo esté a día de hoy desfasado, puesto que en contexto de bonanza económica los intereses entre poderes públicos e inversores coincidían. Hay pues una limitante que está relacionada con el contexto macroeconómico, factor que de hecho ha influenciado las políticas posteriores.

Pero este no es el único trabajo que puede arrojar conclusiones interesantes. Uno de los sectores más analizados ha sido el del agua. Laura McCann & Easter (2004) afinaron sus propuestas metodológicas al estudiar dicho sector, después de haberse medido en 1999 al sector agrícola (y ser de los “pioneros”). Para McCann & Easter los disímiles mecanismos de gestión del agua suponen diferentes tipos y niveles de costes de transacción. La integración de estos sería pues necesaria para entender cuáles son las mejores alternativas de regulación y gestión. Al insistir sobre la relevancia de los TCs en los arreglos institucionales para el sector del agua, McCann & Easter recuerdan que a pesar de que es relativamente fácil calcular los TCs una vez decidida la política, lo difícil es evaluar los TCs incurridos por los actores antes de que se sientan a negociar. Aunque los autores no llevan a cabo una evaluación empírica de TCs, estiman que dicho trabajo ayudaría a mejorar la toma de decisiones al proporcionar herramientas para la comparación entre diferentes soluciones políticas. En un artículo posterior (donde participa McCann), D. Garrick et al. (2013) hacen una revisión de la literatura existente en relación a lo que ellos consideran como una sub-disciplina, reconociendo de hecho que efectivamente el sector del agua es el que más ha sido trabajado desde la academia.

Para D. Garrick et al. (2013) parte de la constatación de que la gestión tanto de los recursos como de los mercados del agua han fracasado en muchos lugares en razón de una mala comprensión del impacto y manejo de los TCs en la formulación de las políticas. Su trabajo establece un marco para la medición multinivel de los TCs en casos concretos de Estados

Unidos y Australia, concluyendo de manera positiva sobre la existencia de ciclos que bien se podrían asemejar a lo que la teoría del equilibrio interrumpido o puntuado de F. R. Baumgartner & B. D. Jones. Si se quiere profundizar la relación entre TCs y sector del agua el libro de Ray Challen²³ supone una buena opción. Sin embargo Liu Gang (2000), al reseñar dicho libro, llama la atención sobre el problema principal de todo análisis que quiere establecer relaciones causales: la capacidad de medición de los TCs dinámicos.

En uno de los trabajos más recientes sobre el sector del agua, Crase, O’Keefe & Dollery (2013) –que se nutren de toda la literatura y marcos propuestos por McCann, Easter y Coggan–, se trata de manera más detenida las consecuencias de las consultas sobre los costes de transacción. Se juzgan sus aportes como centrales puesto que permitirán establecer, en el marco teórico, conclusiones sobre las variables a observar. Según Crase et al. hay evidencia que demuestra que en las reformas influyen las consultas, los tipos de incertidumbre relacionados con las herramientas de políticas además de la actitud de los participantes de comunidades. El no tomar en cuenta estos elementos favorecería el incremento en los costes que afrontan los gobiernos y las comunidades (Crase et al, p. 212). Además, el aumento de los TCs en razón de los procesos de consulta no estaría forzosamente justificados en algunos contextos (al existir una evaluación de si ello favoreció una política más eficaz, más justa o inclusive con menor incertidumbre). La existencia de un proceso de consulta no tiene una consecuencia clara pues sobre los TCs ex post, pero sí en los ex ante. Para terminar no se puede obviar el uso de un caso práctico australiano por parte de Marshall (2013) para ilustrar su propuesta de modelo de evaluación así como de heurísticas ligadas al análisis de cara a la toma de decisión.

2.4.4 Agricultura

Uno de los trabajos fundadores es una vez más de McCann & Easter (1999), quienes analizaron la contaminación agrícola en Minnesota. Llevaron a cabo un examen entre diferentes herramientas para la política destinada a reducir la contaminación y sus conclusiones son que la solución de un impuesto sobre los fertilizantes es mucho más eficiente desde los TCs que un programa de sensibilización. Lo que está claro es que los otros mecanismos

²³ Challen, Ray (2000) *Institutions, Transaction Costs and Environmental Policy, Institutional Reform for Water Resources*, Edward Elgar Publishing Limited, UK

revisados (modificación comportamientos individuales, mediciones directas en las granjas, etc.) son a modo de ver de los autores, menos eficaces. La herramienta basada en incentivos económicos es coherente tanto con los trabajos elaborados desde la integración del encuadre en la discusión como los de otros autores que han estudiado el mercado de emisiones.

Uno de los trabajos comparativos más interesantes metodológicamente hablando es el de Musole (2009, p. 76), cuya tabla sintética se puede ver en el Anexo 10. Curry (2013) aplica la reflexión a un análisis también local, centrándose en la política rural en Reino Unido, donde estima que el aumento del papel de la ciudadanía en la toma de decisiones ha aumentado considerablemente los TCs. Curry parte de la cantidad de informes e información generada, reconociendo que el aumento representa una carga para las instituciones públicas no porque hayan sido las únicas en producirla sino porque su simple integración en el proceso de decisión aumenta los TCs de los actores vinculados (hay TCs por el esfuerzo para generar la información, pero también para tratarla e integrarla en las argumentaciones). Las conclusiones de Curry (2013) serían: a) el aumento de los actores supone aumentos de TCs por multiplicación de fuentes de información; b) el aumento de información representa un aumento de TCs por el tratamiento de la misma (puede incluso haber saturación); c) tener información y su naturaleza están relacionadas con estatus y poder de cara a las negociaciones; d) los actores en diseño de políticas pueden estar de acuerdo en soportar TCs superiores si perciben que redundan en decisiones más informadas. Es decir, el aumento de los TCs no es forzosamente malo sino a veces necesario y deseable.

Mettepenningen, Beckmann & Eggers (2011) amplían la reflexión integrando en la ecuación la involucración y percepciones de los *stakeholders* en el diseño de las políticas públicas europeas agrícolas. Dicho trabajo parte de preceptos claramente económicos, pero es extremadamente enriquecedor puesto que define los actores y factores que a su modo de ver influyen en el diseño de las políticas agrícolas en la UE. Se usará de hecho los insumos de dicho trabajo para elaborar el marco teórico de la investigación. Entre sus principales conclusiones se pueden enumerar las siguientes: a) lo que más impacta el diseño de las políticas son los atributos del acuerdo en sí y no tanto sus contextos; b) los actores no quieren forzosamente acuerdos que supongan menos TCs puesto que lo que les importa es la eficacia de los mismos, siendo lo más relevante la apreciación entre TCs y beneficios de la regulación; c) la mayoría de los actores involucrados no han reflexionado o no reflexionan sobre los TCs

como una categoría de gastos coherente y unificada; d) la descentralización sería beneficiosa solo en caso de que las regulaciones de la UE fueran más flexibles; e) la confianza no disminuye forzosamente los TCs sino que también permite aceptarlos cuando son muy altos.

Aunque no es propiamente el sector agrícola, Kissling-Näf & Bisang (2001) han aplicado por su parte los TCs al análisis de la regulación de los bosques en Europa (buscando entender qué tipos de cambios en las políticas eran más probable). Kooten, Shaikh & Suchanek (2002) han estudiado también las políticas de reforestación subrayando la tendencia a menospreciar los TCs. Sus conclusiones no aportan ninguna relación causal clara, aunque es significativo que establezcan varios niveles de cambio y propongan ligarlos con la evolución de las creencias en términos de Jenkins-Smith. A su parecer los valores políticos y culturales que rigen ciertas atribuciones de derechos influyen lo que es percibido como cambios imposibles en algunos contextos (por ejemplo, en los países del este los derechos en relación a la gestión forestal han heredado conceptos de las prácticas soviéticas, favoreciendo el incrementalismo).

2.4.5 Transportes

En relación al sector de los transportes ha habido mucho menos textos académicos puesto que los trabajos han tendido a enfocarse directamente en la problemática de las emisiones. Es lo que hacen en parte Ofei-Mensah & Bennett (2013) al estudiar las emisiones del sector transportes en Australia e intentar comparar diferentes políticas para su reducción. Las conclusiones de los autores están en línea con la mayoría de los trabajos relacionados con emisiones. Estos aseguran que la elección de un método de acción (programas obligatorios o voluntarios sobre eficiencia además de un hipotético mercado de emisiones) tendría que considerar los TCs de cada solución pero que estos no son tan altos como se podría pensar. La solución más eficaz sería el mercado de emisiones puesto que la elección entre una política u otra debe considerar los TCs en el largo plazo. Ahora bien, esa solución que muchos textos establecen como eficaz (mercados o impuestos) son más costosos de controlar por lo cual no son forzosamente las soluciones preferidas en el diseño de las políticas a menos de existir condicionantes en el histórico y el proceso de reforma (Turunen-Red & Woodland, 2004). Por otro lado, la relación entre TCs y modificación de comportamientos individuales no está clara: se puede obtener un cambio en la gestión medioambiental a través de esta vía aunque supone niveles altísimos de TCs desde el punto de vista del análisis costo/beneficio.

Otro estudio interesante centrado en el sector de los transportes es el de Sager & Ravlum (2005), quienes estudian la problemática de la delegación de los legisladores noruegos de ciertas tareas de planeación sobre autopistas. Las conclusiones que sacan después de analizar el caso desde los TCs son que no está claro que la delegación suponga una reducción de los TCs y lo que es peor, no hay certidumbre de que las preferencias serán respetadas. Esto rompe con la tendencia a sumir desde la literatura de los TCs que la externalización o la delegación representan soluciones eficientes. Para terminar, se puede también subrayar la existencia de trabajos expresamente centrados en la temática de la pesca, como es el caso de Kuperan & Pomeroy (1998) o Joseph (2002). No se va a revisar sus conclusiones aquí puesto que al tratar como caso central de investigación la política pesquera común, se abordarán estos estudios más adelante. Una vez revisadas estas aplicaciones de los TCs al análisis de las políticas públicas sectoriales, se propone sintetizar dicha exposición a través del cuadro siguiente.

Tabla 12. *Lista resumen de algunos trabajos sectoriales de investigación*

Sector	Autores	Países tratados	Relación diseño institucional y variaciones de TCs
Agua	(Laura McCann y Easter, 2004)	EEUU	Positivo
	(Dustin Garrick et al., 2013)	EEUU	Positivo
	(Crane, O'Keefe, y Dollery, 2013b)	Australia	Positivo
Agrícola	(Curry, 2013)	UK	Positivo
	(Mettepenningen et al., 2011)	UE	Positivo
	(L. McCann y Easter, 1999)	EEUU	Positivo
	(Kissling-Näf y Bisang, 2001)	Países europeos	Positivo
	(Kooten, Shaikh, Suchanek, 2002)	Este Europa	Relativo
Energía eólica	(Perez y Ramos-Real, 2009)	España	Positivo
Pesca	(Kuperan y Pomeroy, 1998)	-	Positivo
	(Joseph, 2002)	Canadá	Positivo
	(Sager y Ravlum, 2005)	Noruega	Relativo
Transportes	(Ofei-Mensah y Bennett, 2013)	Australia	Positivo
Urbanismo	(Musole, 2009) ²⁴	-	Indefinido
	(Dawkins, 2000)	-	Indefinido

Fuente: elaboración propia

Revisando los estudios de caso queda una interrogante: ¿las conclusiones que se limitan a un solo país o inclusive región pueden ser generalizadas a países con sistemas políticos

²⁴ Tabla de comparación transaccional entre políticas en Anexo 10.

diferentes? No hay respuesta a esta pregunta; ahora bien, si se integra la idea de que se está ante modelos de gestión pública que llevan a isomorfismo institucional, entonces la verdadera pregunta es si las conclusiones son extrapolables entre países con diferentes modelos de gestión pública. A este nivel es difícil pensar en argumentos que puedan sostener una respuesta positiva clara y decidida a esta pregunta.

3 MODELO TEÓRICO PARA LA INVESTIGACIÓN

Una vez realizada la revisión de la literatura sobre el proceso de las políticas y del institucionalismo transaccional, se puede pasar a explicar el modelo teórico que orienta los estudios de caso. Los quiebres detectados a lo largo de la revisión anterior se podrían resumir a través del esquema siguiente.

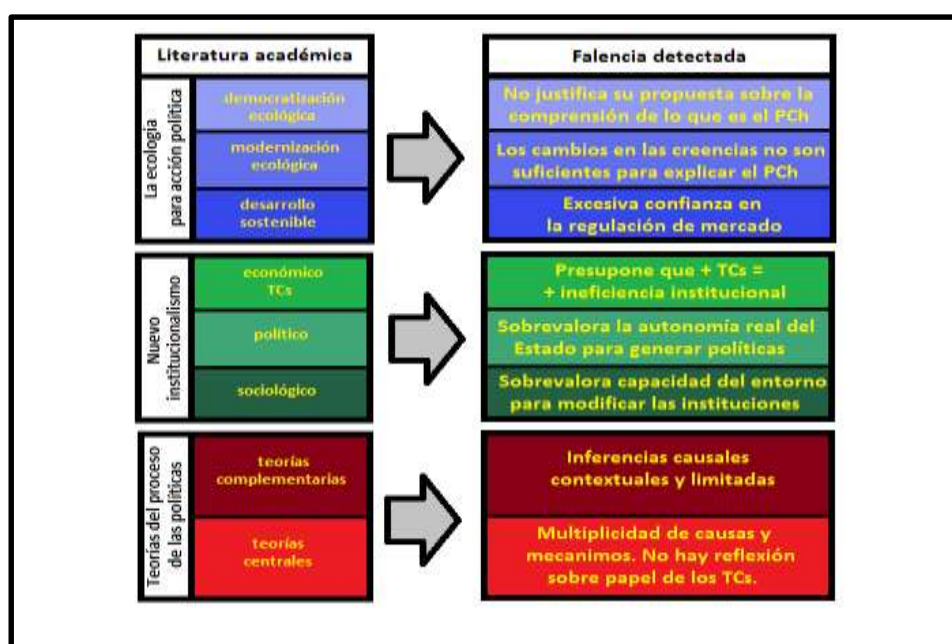


Figura 15. Quiebres de / críticas a la literatura académica revisada

Fuente: elaboración propia

Primero se proponen algunas consideraciones sobre el lugar de los TCs en el análisis de las políticas públicas. Segundo, se plantea una definición y tipología propia de TCs. Tercero se propone una definición y tipología del PCh. El objetivo final de esta sección es explicar cómo se puede diferenciar entre incrementalismo y PCh. Ambas trayectorias podrían resumirse de manera gráfica como sigue.

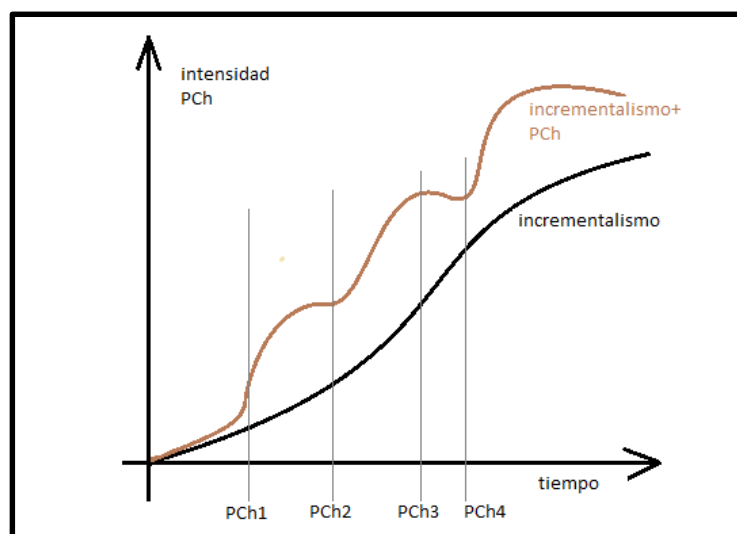


Figura 16. Incrementalismo vs PCh

Fuente: elaboración propia

3.1 Los costes de transacción en el análisis de políticas públicas

A pesar de que el uso de los TCs ha sido amplio, muchos detractores siguen viendo en los TCs una noción económica cuya aplicación a otras disciplinas sociales es inadaptada. Ciertos aportes críticos se limitan a poner en duda los supuestos, otros la utilidad o inclusive idoneidad de su uso. Empero, pocos han centrado sus críticas en la generalización que se ha dado con las conclusiones del modelo económico. Es decir, casi todos hablan de la dificultad de traspasar la noción de los TCs pero raramente han partido de un punto de vista netamente politológico para poner en tela de juicio uno de los conceptos centrales, a saber el de *eficiencia de las instituciones*.

Según Alessandra Arcuri (2005), el teorema de Coase no debería aplicarse a las leyes y políticas medioambientales pues hay limitaciones bien conocidas como la existencia de costes de negociación extremadamente altos en razón de la multiplicidad de actores. La limitación a modo de ver de Arcuri reside en el momento de la aplicación del análisis de los TCs: se deberían de interesar por la repartición y delimitación de derechos y no tanto por la etapa de la regulación. La conclusión de Arcuri se basa pues en que hay una incoherencia temporal en los TCs analizados. Los supuestos de Coase serían inaplicables en el caso medioambiental porque la atribución inicial de derechos se da en condiciones mucho más difusas que en el caso de bienes y servicios. Esta crítica, extremadamente teórica, deja ver que: a) los supuestos para los

TCs no son compartidos; b) que la teoría del cambio (eficiencia) pierde sentido en el caso de las políticas medioambientales; c) que la noción de TCs ha de integrar una delimitación más clara que simplemente ex ante y ex post en relación a la transacción. Esta no es la única crítica que aporta luces sobre limitantes de los TCs.

Driesen & Ghosh (2004) construyen su perspectiva desde el derecho y ponen en tela de juicio la voluntad que tendrían las partes en establecer condiciones de transacción eficientes. En efecto, según estos autores en el mundo financiero, por ejemplo, muchas veces las propias empresas perciben que los costes de transacción altos no son un problema; inclusive los “hinchon” con el fin de justificar precios más caros. Aunque su artículo se limita al sector privado, se puede ampliar la lección a los TCP: a) el Estado no tiene forzosamente interés en reducir los TCs; b) los TCs altos no significan forzosamente ineficiencia pues dicha situación puede ser voluntaria. La diferencia entre sector público y sector privado es precisamente esa: hay muy pocos incentivos para reducir los TCs en política puesto que están ligados a niveles de poder de los actores (y defensa de réditos /intereses grupales).

Heckathorn & Maser (1987) son más directos y se preguntan francamente: ¿por qué los TCs deberían de importar en el sector público? Según ellos la utilidad y viabilidad de la aplicación de los TCs al análisis político no se debe hacer desde la meta-teoría sino desde comprobaciones empíricas sucesivas incrementales. Para Heckathorn & Maser (1987) los intereses de los tomadores de decisiones son muy diferentes en el sector privado pero además el presupuesto de que son racionales implica de facto cosas muy distintas. La decisión pública está sometida a condicionantes que los TCs no tienen en cuenta: a) intereses mucho más difusos; b) la trayectoria de las instituciones, es decir sus éxitos y recorrido pasado; c) ciertas instituciones no eficientes son eficaces políticamente, por lo que el criterio económico dejaría pensar que han de ser modificadas pero cumplen con su papel; c) la reforma política de políticas o instituciones no puede basarse sobre el criterio de ineficiencia puesto que los orígenes de las reformas pueden ser tanto exógenos como endógenos. La crítica de Heckathorn & Maser deja ver que hay problemas a nivel de los supuestos, así como en las consecuencias mismas del paso de la teoría a la práctica. De hecho Huber & Shipan (2000) subrayan que es simplista pensar que la motivación de los actores nace con la política pública. Los TCs son una teoría que busca explicar la evolución de las instituciones y para tal fin existen muchas otras teorías que no

parten de tantos supuestos (o tienen unos que no se centran en los mismos mecanismos de cambio).

Después de una revisión muy sintética y directa de lo que suponen los TCE a nivel de las estructuras de gobierno desde los principales autores, Ruiter (2005, pp. 296-302) se centran en estudiar la aplicabilidad de los TCE. En primer lugar, estarían las restricciones más claramente metodológicas pues el término de transacción reenvía a la noción de intercambio. Según Ruiter (2005) dicha apelación es errónea para el mundo político al no darse las relaciones (tanto intergubernamentales como entre instituciones y sociedad) desde la lógica del intercambio. Al ser interacciones públicas, no es coherente hablar de eficiencia. Ruiter desarrolla a lo largo de su artículo diferenciaciones en función de los contextos y finalidades de las interacciones. Mas lo que interesa es su conclusión: la sustentación de ideas políticas sobre la base de los TCs en el sector público necesita mayores matices.

Para terminar, Schlag (1989) esboza también propuestas interesantes partiendo desde una perspectiva jurídica. A su modo de ver los TCs derivan de una orientación centrada en los mercados, estableciendo una inteligibilidad y aplicación teórica difíciles de traspasar por fuera de los mercados. Esto en razón de: 1) la identificación y magnitud de los TCs depende de acuerdos que muchas veces son recíprocos (Schlag, 1989, p. 1665); 2) los TCs no tienen en cuenta los efectos legales de las leyes y normas, pudiendo haber extralimitaciones; 3) el análisis de los TCs supone que se tiene un gran volumen de información lo cual rara vez es el caso; 4) la idea de los costes de transacción cero en la elaboración de las normas no tiene sentido. En razón de todo ello, para Schlag los enfoques basados sobre los TCs están planteando las preguntas incorrectas y lo que es peor, las están contestando. Las conclusiones de Schlag son bastante duras, mas parten de elementos coherentes. En definitiva, se le pide demasiado al enfoque de los TCs, puesto que no se puede esperar que guíen decisiones políticas al establecer simplificaciones tan significativas como obviar los contextos. En razón de ello, para Schlag los TCs serían más un fenómeno de estética que de ciencia, debiendo los teóricos reconocer que sus conclusiones ni son tan fundamentadas ni son tan conclusivas. Los exámenes revisados aquí no son los únicos, pero parecen de los más acertados y directos. Se pueden resumir bajo la forma de la Tabla 13.

Tabla 13. *Aportes críticos sobre la idoneidad o límites de la aplicación de los TCs a la política*

Autores	¿Qué limitación?	¿Por qué?
(Arcuri, 2005)	No se pueden aplicar los TCs a las políticas medioambientales	Incoherencia temporal en el análisis de los TCs
(Driesen & Ghosh, 2004)	Los TCs altos no son forzosamente malos o inintencionados	Pueden formar parte de una estrategia para ganar más
(Heckathorn y Maser, 1987)	La eficiencia no es un criterio suficiente para la reforma	Hay que integrar la efectividad y la trayectoria histórica de la institución
(Huber y Shipan, 2000)	Los TCs son una teoría, no una herramienta.	Supuestos excesivos y un cierto fenómeno de moda
(Ruiter, 2005)	La unidad de análisis en su naturaleza y su contexto	Existen varios tipos de “transacciones” y hay que tener en cuenta sus diferencias.
(Schlag, 1989)	Irrealista y jurídicamente “inocente”	Información insuficiente, reciprocidad entre partes, efectos jurídicos, preguntas mal planteadas

Fuente: elaboración propia

Se tienen pues en cuenta todas estas aclaraciones a la hora de elaborar el marco teórico puesto que, como ya se ha sugerido, se comparten muchas de ellas. Ahora bien, no es porque se tiene una visión crítica que no se puede reconocer la utilidad metodológica de los TCP. Es perfectamente posible aplicarlo a la ciencia política dejando de lado desde un principio el afán cuantitativo.

Los puntos fuertes de los costes de transacción como herramienta explicativa del *policy change* serían varios. Primero los costes para la búsqueda de información, la negociación y la implementación suponen frenos para ciertos arreglos en las políticas al conllevar excesivos gastos. Segundo, la información incompleta, la incertidumbre y la gran diversidad de opiniones hacen que la formulación de las políticas dependa de estrategias de los actores y el impacto de las mismas en los costes de transacción. Tercero, las instituciones conllevan reglas formales e informales que determinan la distribución de los costes de transacción. Cuarto, todos los actores involucrados en la toma de decisión incurren en costes de transacción. Finalmente, toda decisión se puede analizar como una transacción en la medida en la que todo acuerdo conlleva una modificación del status quo. Se deja a modo de cierre una Tabla sintética sobre las tres corrientes dentro de los costes de transacción en la cual se tratan de enumerar las fortalezas y debilidades de cada corriente teórica. (Ver Tabla 14)

Tabla 14. *Tabla comparativa de las fortalezas y debilidades de corrientes teóricas de los TCs*

TCE	TCP	IEE
------------	------------	------------

Fortalezas	Amplia literatura que valide sus aportes e hipótesis. Extensa y precisa teoría del cambio.	Dedicado al análisis de la regulación estatal. Reduce los presupuestos econométricos y no “desprecia” la complejidad del contexto político.	Literatura creciente y dedicada al análisis de las políticas públicas medioambientales. Compatibilidad con los TCs sin simplificar en exceso el contexto de las políticas.
Debilidades	Excesivamente teórico y simplificación del proceso político. No tiene en cuenta las particularidades del poder y de condicionantes no racionales. Trabajos aplicados a la política y las políticas públicas aplicando hipótesis econométricas poco realistas.	Escasos trabajos y dificultad para pasar del análisis de la regulación o política económica a otros sectores de acción pública. Ausencia de consenso sobre modelo del individuo y modelo del contexto.	Enfoque cuantitativo difícil de aplicar. Repetición y ausencia de consenso sobre las categorías de TCs. Literatura centrada en contextos anglosajones. Enfoque acotado en la academia como ecológico, aunque sus presupuestos metodológicos no lo son.

Fuente: elaboración propia

3.2 Tipología propia de costes de transacción

Los costes de transacción se pueden clasificar en función del ciclo de las políticas -como lo realiza Laura McCann et al. (2005)- o en función de los objetivos de los mismos. La tipología que se retiene para este trabajo se sustenta en McCann aunque se integran aportes de otros autores del IEE (Coggan et al., 2013, 2010; Pannell et al., 2013). Sin embargo, en los trabajos de Coggan hay una cierta confusión entre los objetivos y las actividades mismas relacionadas con los objetivos (no queda clara la distinción entre el por qué y el qué). Para tratar de establecer mayor concisión se propone lo contenido en la Tabla 15 revisando la tipología de Coggan. Se ha tratado de completar con ejemplos imaginarios ligados al sector pesquero.

Tabla 15. *Lista de actividades que originan PTCs durante la formulación de una política*

Actividad	Objetivo de los costes de transacción			Sector público	Ejemplo	Sector privado	Ejemplo
1- Formulación de la política	Investigar el problema			A	Saber por qué las reservas haliéuticas no se recuperan, aunque haya cuotas.	A	Saber si las cuotas de pesca fijadas por la UE son correctas para la renovación de los caladeros.
	Analizar alternativas	coste de	A		Saber cuántas pérdidas económicas supone restringir la pesca.	A	Los pescadores averiguan cuánto cuesta comprar licencias de pesca en otras aguas.
	Analizar cumplimiento	coste de	A		Estimar cuánto costaría establecer controles en mar sobre toneladas pescadas.	A	Averiguar a cuánto ascienden las multas por incumplimiento de cuotas.
	Lobbying para encuadre y formulación problema			A	La UE financia una campaña donde se explica que no hay que pescar alevines.	A	Las cofradías de pescadores marchan en Bruselas defendiendo que las cuotas son demasiado bajas para sostenerse económicamente.
	Pruebas piloto			A /D	La UE instala el control GPS sobre 20 barcos para probar un sistema de control continuo de las embarcaciones.	A /D	Un pescador tiene que desplazarse 100 km para que le entreguen el GPS del proyecto piloto.
	Consultas públicas			A /D	La UE paga consultores para organizar y analizar consultas presenciales en diferentes ciudades además de la web dedicada a la consulta y su publicidad.	A/D	Un representante de asociación pesquera local hace un viaje hasta Bruselas para participar en los talleres organizados por la UE.
	Formación			A /D /P	La UE financia un técnico para que explique a los pescadores del programa piloto cómo usar el GPS de monitoreo de la UE.	D	La asociación de pescadores paga a su representante un curso sobre derecho para que defienda mejor los intereses del grupo en los talleres en Bruselas.
	Desarrollo procedimientos	de	A /D /P		La UE paga técnicos para que imaginen los procedimientos para construir una base de datos de los antiguos descartes ahora llevados a tierra.	D	La asociación de pescadores tiene que buscar compradores para los antiguos descartes que ahora llevan a tierra.
	Infraestructura monitoreo y auditoría			A /D /P	La UE financia varios consultores para que imaginen cuándo y cómo se llevarán a cabo el monitoreo.	D	La asociación de pescadores paga un consultor para que el representante tenga un informe destinado a poner en duda la propuesta de monitoreo hecha por la UE.

2- Promulgación	Aprender y conocer la política	A/D/P	Los individuos que participan en las reuniones con el sector van a un curso de 3 días para conocer todo de la nueva PPC propuesta.	A /D /P	El representante de la asociación de pescadores dedica una semana a leer toda la documentación para poder ir a Bruselas con una opinión.
	Cumplir con el monitoreo	D/P	Preparar los informes y dedicar tiempo a las auditorías y reuniones con supervisores internos o externos.	A /D /P	El pescador prepara y remitir los datos estructurados solicitados por la UE, que sirven de sustento estadístico para conocer el estado del sector pesquero.
	Buscar socios	A/D	La UE lleva a cabo una ronda de llamadas y encuentros con industrias de latas en conserva para convencer de la idoneidad de la nueva política.	A /D /P	El representante de la cofradía de pescadores va una semana a Bruselas para tener reuniones con compañeros de sector de otros países de la Unión.
	Investigar necesidades contractuales	A/D	La UE hace la estimación de cuántas personas deberán contratar para supervisar el nuevo sistema de monitoreo GPS.	A /D /P	El representante de la cofradía de pescadores dedica varios días para reestructurar la plantilla administrativa de la cofradía.
	Entender los cambios	A/D/P	El funcionario de la Comisión en Malta hace un viaje a Bruselas para asistir al curso de 4 días destinado a explicar la nueva política.	A /D /P	El representante de la cofradía viaja a la capital de su país para asistir al curso ofrecido por la principal empresa de transformación del sector.
	Condiciones de aplicación de la política		El funcionario de Malta dedica tres días para conocer todas las excepciones que hay en la nueva política.	A /D /P	El pescador va tres veces a la sede de su cofradía a 30 km para que le expliquen qué tendrá que hacer con los descartes.
	Llevar a cabo monitoreo	A /D /P	Pagar dos funcionarios que analizarán los datos del software de monitoreo.	A /D /P	Una empresa de enlatados contrata a un becario para que se asegure de la procedencia de los pescados comprados.
	Procedimientos legales	A /D /P	El funcionario del Parlamento dedica dos días para redactar la nueva reforma y transmitirla a la Comisión.	A /D /P	El pescador registra su nueva embarcación en la web de la UE.
	Debatir e informar sobre política	A /D	El Parlamento financia un informe externo de una consultoría destinado a la comisión parlamentaria de pesca.	A/D	Los pescadores se informan y desplazan a un debate organizado por el representante de su cofradía.
	Debatir e informar sobre cambios	A /D /P	El Parlamento contrata una consultoría para que haga un documento que analiza la complejidad regulatoria.		Los pescadores se informan y desplazan a una sesión informativa organizada por el representante de su cofradía.

3- Establecimiento	Preparar y elaborar los textos y cambios normativos	A /D /P	Tres funcionarios del Parlamento viajan a Vigo para reunirse con directos de la EFCA.	-	-
	<i>Lobbying</i> a favor o en contra de la política	A/D	La UE financia un folleto destinado a los profesionales del sector pesquero.	A /D /P	El sector pesquero del mediterráneo se pone de acuerdo para contratar una consultoría <i>lobbyista</i> en Bruselas.
	Esperar finalización proceso formulación (coste de oportunidad)	A/D	La UE no puede iniciar una consulta sobre la reforma financiera de la PAC porque su equipo de consultas civiles está ocupado con la reforma de la PPC.	A	Un pescador deja de pescar dos meses por no reparar su barco porque no está seguro de si habrá ayudas o si el barco quedará fuera de las normas.
	Para contratar personal	A /D /P	Dos funcionarios del departamento de RRHH de la Comisión dedican dos semanas a entrevistar candidatos.	A /D /P	La cofradía de pescadores contrata un becario que se asegure que todos los barcos tienen instalado el nuevo sistema GPS de monitoreo.
	Para formar el personal	A /D /P	La UE paga a dos funcionarios de la Comisión una semana en Vigo para que entiendan cómo funciona la EFCA.	A /D /P	La cofradía de pescadores paga a su secretaria un curso en bases de datos para que sepa utilizar el nuevo software de monitoreo.
	Para comprar equipamiento	A /D /P	La UE compra para la EFCA un barco suplementario para el control en aguas oceánicas.	A /D /P	Los pescadores tienen que comprar el nuevo sistema de posicionamiento GPS para el monitoreo en vivo.
	Para publicidad y comunicación	A /D /P	La Comisión en su sede en Marruecos lleva a cabo una reunión para explicar las consecuencias de la PPC para el acuerdo de pesca con el Reino Alauí.	A /D /P	La cofradía envía una carta a todos sus miembros con un folleto de información.
	Repartir permisos	P	La UE paga a tres funcionarios para que gestionen el sistema de permisos de navegación.	-	-
	Contratos de intermediación	P	La UE contrata a un consultor para negociar con la mayor empresa atunera de Portugal para evitar un litigio.	P	La cofradía contrata un servicio técnico para inspección de todos los barcos.
	Verificar contratos	P	La UE destina 7 funcionarios del Parlamento para verificar si Tailandia respeta los términos del acuerdo de pesca.	P	Un administrativo de la cofradía de pescadores dedica un día a verificar los contratos de auditoría.

5- soporte y administración	Negociar y finalizar contratos	P	La UE paga un bufete de abogados en Tailandia para hacer saber que vetará las importaciones si el país no respeta las normas medioambientales.	P	Un administrativo de la cofradía de pescadores dedica un día para negociar el contrato de auditoría.
	Evaluar solicitudes	A /D /P	La UE destina 3 funcionarios para que evalúe las solicitudes de ayuda.		Un administrativo de la cofradía de pescadores dedica un día para responder a la solicitud de información del ministerio de medioambiente.
	Hacer solicitudes		La Alcaldía de Santa Pola pide a un asesor que tramite la solicitud de revisión de cuotas.	A /D /P	La cofradía de pescadores paga un asesor para que remita la solicitud de ayuda.
	Guardar información y registros	A /D /P	La UE digitaliza todos los documentos recibidos durante el proceso de consultas.	A /D /P	La cofradía paga a un diseñador web para que diseñe un intranet.
	Interpretar la política	D/P	La Alcaldía de Santa Pola contrata la asesoría de un abogado para saber si está infringiendo la nueva PPC.	D/P	Un administrativo de la cofradía de pescadores dedica un día para entender qué papeles hay que rellenar para la nueva PPC.
	Procesos de auditoría	P	La Alcaldía de Santa Pola contrata a una asesoría para que realice una auditoría de la cofradía local.	P	La cofradía de pescadores paga una asesoría fiscal.
6-monitoreo	Cumplir con auditorías	P	La Alcaldía de Santa Pola contrata un asesor fiscal para rellenar todos los formularios sobre PPC destinados a la UE.	P	La cofradía de pescadores paga una asesoría fiscal.
	Informar de efectividad y cumplimiento	P	La Alcaldía de Santa Pola paga un servicio de correo certificado para remitir los formularios hasta Bruselas.		La cofradía de pescadores paga una asesoría.
	Cumplir con el monitoreo	P	La Alcaldía de Santa Pola contrata un asesor especialista en el sector pesquero para llevar a cabo un monitoreo sobre la implementación de la PPC en la cofradía local.	P	La cofradía solicita a un administrativo que dedique una semana a verificar el cumplimiento de la normativa laboral de sus miembros.
	Presentar informes de cumplimiento	P	La Alcaldía de Santa Pola contrata un asesor especialista en el sector pesquero para rellenar los formularios de cumplimiento.	P	La cofradía solicita a un administrativo que dedique dos días para presentar los informes de cumplimiento al ministerio de medioambiente.
7- aplicación	Asegurarse del cumplimiento	P	La UE envía a Santa Pola un funcionario para saber si el municipio ha cumplido con sus tareas de monitoreo.	P	Una multinacional pesquera solicita a 4 asalariados que verifiquen requerimientos técnicos de sus embarcaciones.

	Litigar y arbitrar	P	La UE envía 3 funcionarios para arbitrar entre el municipio de Santa Pola y el ministerio de medio ambiente.	P	Una multinacional pesquera litiga con el ministerio alegando que su embarcación no cumplía las normas por estar esperando el envío del nuevo material ya comprado.
	Hacer frente al cumplimiento	P	Santa Pola paga un asesor para rehacer la auditoría de la cofradía.	P	La multinacional compra nuevo material.

Fuente: elaboración propia a partir de Coggan et al., 2013, 2010; Garrick et al., 2013; McCann & Easter, 2004; McCann et al., 2005; McCann, 2013; Pannell et al., 2013

Leyenda:

- A = antes de la decisión para la formulación
- D = durante la decisión para la formulación
- P = después de la decisión para la formulación.

Teniendo en cuenta la clasificación anterior se proponen dos variables: montos y repartición de TCs. La primera tiene que ver con la cantidad de gastos que conllevan los TCs. La segunda tiene que ver con la repartición de dichos gastos entre actores involucrados en la formulación de la política pública. Estas dos variables están alineadas con la diferenciación propuesta por Dente & Subirats (2014) para el análisis de los recursos de los actores vinculados a las políticas.

Por otro lado, se encuentra la problemática de la medición. Aunque los primeros textos que tratan el asunto se quedan en un nivel muy econométrico (Krutilla, 2010; Lv, Liu & Wang, 2012) las mejores síntesis son las propuestas por los autores del IEE. McCann ofrece de hecho explicaciones sobre cuándo suceden los TCs y cuándo deberían ser analizados (Anexo 11). El problema reside en que, a pesar de existir diferentes vías para la medición de los TCs, no hay metodología ni verdaderas herramientas disponibles, eligiendo cada investigador cuándo mide y cómo. En vez de llevar a cabo mediciones sistemáticas, se usará una escala Likert de intensidad, la cual ha sido usada en la elaboración de la encuesta remitida a los expertos y participantes en el proceso de reforma de la Política Pesquera Común. Para llevar a cabo dichas evaluaciones se seguirán las recomendaciones de McCann, Colby, Easter, Kasterine & Kuperan (2005, p. 537, en Anexo 12).

3.3 Definición y clasificación del cambio en las políticas públicas

Antes de poder proponer una tipología del cambio en las políticas públicas se plantea una tipología del cambio institucional de Streeck & Thelen (2005), los cuales sustentan su clasificación sobre el tipo de proceso y el resultado del cambio. Los autores los sintetizan como sigue.

Tabla 16. *Tipología del cambio institucional en función de los resultados y del proceso*

		Resultado del cambio	
		Continuidad	Discontinuidad
Proceso del cambio	Incremental	1.Continuidad por adaptación	3.Transformación gradual
	Abrupto	2.Supervivencia y retorno	4.Quiebre y reemplazo

Fuente: elaboración propia con base en (Streeck & Thelen 2005, p .9)

Esta clasificación, a pesar de ser simplista, permite pues detectar por lo menos cuatro tipos de cambios institucionales. Ahora bien, Streeck & Thelen (2005) van más lejos que la

conjunción de estas dos variables y proponen una tipología más general con cinco tipos de cambios institucionales. En el primero, el desplazamiento, se daría cuando las instituciones son susceptibles de cambiar en razón del descrédito o de los arreglos tradicionales, los cuales son reemplazados por nuevas instituciones y lógicas de funcionamiento (Streeck & Thelen 2005, p. 20). El segundo, la estratificación, supone una participación activa para llevar a cabo modificaciones, revisiones o añadidos a los arreglos ya existentes. El cambio se da de manera progresiva, donde las lógicas van siendo reemplazadas. (Streeck & Thelen 2005, p. 24). El tercero, la deriva, se da cuando las instituciones se encuentran en una situación de debilidad o “atrofia”, donde se da una incapacidad para adaptarse al nuevo contexto político y económico. (Streeck & Thelen 2005, p. 24). El cuarto, la conversión, la cual se da cuando las instituciones asumen nuevas metas, funciones o propósitos en razón de cambios ambientales o en las relaciones de poder. La conversión puede ser incentivada por contestaciones políticas sobre las razones de ser de la institución y suelen producirse consecuencias inesperadas puesto que puede generar oportunismo entre ciertos actores (Streeck & Thelen 2005, p.26). El quinto, el agotamiento, el cual se produce cuando el funcionamiento de la institucional afecta sus condiciones mismas de existencia e insumos, llevando a un colapso gradual. (Streeck & Thelen 2005, p. 31).

La clasificación de Streech & Thelen (2005) es extremadamente útil, puesto que permite ver que el PCh es el resultado de tres momentos: 1) cuál es la situación inicial o ex ante; 2) cómo es el proceso o ex dum²⁵; 3) cuál es el resultado o ex post. Sin embargo, como para Streech y Thelen, la naturaleza del proceso es en realidad dependiente de la situación inicial y final por lo que se pueden conservar sus dos criterios. Por otro lado, si se considera que existen factores para describir una política pública, entonces el PCh podría ser categorizado cruzando dichos factores con las cuatro configuraciones del cambio de Streech & Thelen.

²⁵ No existe una apelación latina concreta usada en la literatura para describir el “durante”. En latín durante o mientras se concibe bajo el vocablo dum. Ahora bien, en este trabajo se ha elegido la formulación ex dum para transmitir la idea según la cual el “mientras” de la formulación de las políticas no es un periodo temporalmente limitado, sino que puede ser bastante amplio. Ex dum significaría “desde el durante”. Es decir que el nivel de análisis se focaliza en lo que sucede “en” y “desde” el proceso de la formulación. Si se hubiera retenido simplemente dum se tendría una percepción llana y sin matiz direccional del análisis. Al añadir “ex”, se imprime un sentido en el análisis.

3.4 Modelo teórico retenido

Se entiende para esta investigación que los costes de transacción corresponden a todos aquellos costos incurridos por los actores vinculados y afectados por las decisiones que llevan a la formulación de una política pública. Se sale pues de la definición clásica que guardaba una visión contractualista. Bien es cierto que un acuerdo político puede ser visto como un contrato, empero no hay forzosamente definición, establecimiento o transferencia de derechos de propiedad. La formulación fija un arreglo institucional usando reglas formales e informales, mas no aborda automáticamente repartición de derechos. Se renuncia entonces a retomar la herencia contractualista de los TCs. Se entiende entonces por el término transacción, la decisión política como trato sin que ello integre una dimensión económica o de lucro (puede existir, pero la formulación no es condicionada por ella). Los costes de transacción no están directamente relacionados con la producción del producto (McCann et al. , 2005). En el caso del ciclo de las políticas públicas el producto sería la suma de decisiones plasmadas en la formulación. Una primera particularidad es que la decisión es un resultado por sí solo, dotado de valor, independientemente de su implementación.

Por otro lado, se elige conservar la apelación transacción con el fin de reconocer la filiación intelectual del concepto, empero se propone adoptar una nomenclatura nueva para describir la propuesta aquí hecha: *political transaction costs* (PTCs) o costes políticos de transacción. La idea es que los costes de transacción son directamente imputables²⁶ a la existencia del proceso de decisión para la formulación de una política pública. Se trata pues de costes políticos en la medida en que están vinculados con las relaciones de poder, cuya lógica de interacción no puede ser asimilada a relaciones económicas. Esos costes pueden ocurrir antes, durante o después de la formulación y su existencia no depende de la formalización de la negociación en una decisión. Se estima que todas las causalidades inferidas en las teorías centrales o complementarias guardan relación con los TCs. Se pueden resumir dichas relaciones como sigue en la Figura 17 .

²⁶ Cuando se dice imputable significa que dichos costes se han dado porque existía un proceso de negociación.



Figura 17. Relación entre causalidades de las teorías y el concepto de los TCs

Fuente: elaboración propia

La unidad de análisis retenida es la decisión política plasmada en la formulación de una política pública. Desde los límites propuestos anteriormente en este trabajo sobre los conceptos clásicos de TCs e inspirándose en las apreciaciones de Baldwin (1971), se entiende que la formulación supone la cristalización de las relaciones de poder entre los diferentes actores vinculados al proceso de decisión. Se puede resumir el camino realizado hasta los PTCs como sigue en la Figura 18.

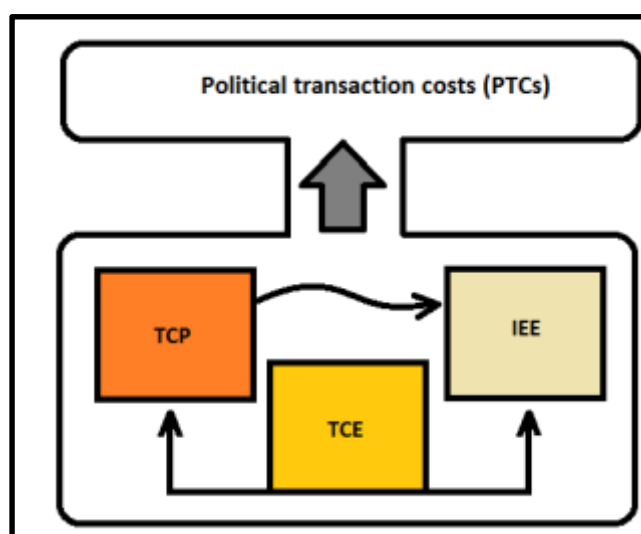


Figura 18. De la TCP, TCE y IEE a los PTCs

Fuente: elaboración propia

En razón de los condicionantes culturales, políticos y económicos derivados de las especificidades en términos de Laura McCann (2013), se rechaza la tentativa de establecer una simplificación del contexto de las políticas como ha sido operado desde los TCE o los TCP. Se retiene que la repartición de los PTCs expresa y cristaliza las relaciones de poder entre los actores políticos. Su modificación sirve igualmente de “testigo” de los cambios institucionales. La noción de costes de transacción deja de lado entonces los supuestos económicos y parte de interacciones de poder como lo hace Majone (2010b). En el caso de la UE, los PTCs serían mayores en razón de una cantidad de participantes muy alta (Reh & Héritier, 2010).

El modelo del individuo retenido es el de la racionalidad limitada conforme a la definición de A. Simon (1955). Los individuos y los grupos toman decisiones en función de una gran diversidad de criterios (Greening & Bernow, 2004) donde el análisis coste-beneficio sigue teniendo particular relevancia (O’Ryan, 2006) en el sector de las políticas medioambientales. La herramienta del coste-beneficio no es la única ni la más adaptada para la toma de decisiones medioambientales pero responde a la perpetuación de un proceso de decisión fundamentado en el uso y búsqueda de evidencias (Kay, 2011). En razón de la complejidad de las problemáticas –por su tecnicidad- la política tiende a establecer mandatos para la negociación a largo plazo de bienes comunes (Lecocq & Hourcade, 2003) así como externalizar la búsqueda y análisis de información (Miranda & Kim, 2006).

El modelo de la decisión se centra en la existencia de condicionantes procedimentales en la formulación de las políticas que limitan la revisión de alternativas. En razón de esos limitantes los individuos y grupos llevan a cabo estrategias en torno a la toma de decisión tanto en ambiente público (Lindblom, 1979) como sector privado (Jones & Hill, 1988). La toma de decisión está condicionada por las reglas de juego institucionales formales e informales (D. C. North, 1990) que pueden ser legales, políticas o culturales. Estas reglas buscan reducir la incertidumbre que nace de las interacciones en dos niveles de institucionalidad (el entorno y los arreglos institucionales; Williamson, 1998).

En cuanto al contexto de las políticas, este puede entenderse como una sucesión de equilibrios o statu-quo donde la clave central es la capacidad de respuesta del gobierno (Rodrik & Zeckhauser, 1988) ante corrientes de problemas cuyos ciclos de atención dependen de cuatro niveles: actores, contexto institucional, contexto medioambiental, características del acuerdo

(Mettepenningen et al., 2011). Se podría resumir el marco teórico propuesto a través del esquema siguiente.

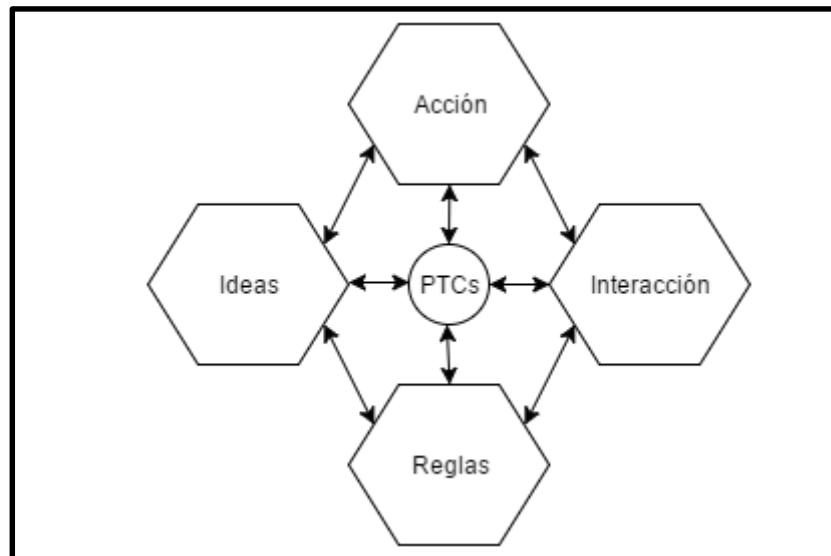


Figura 19. Resumen del marco teórico propuesto

Fuente: elaboración propia

CAPÍTULO III. DISEÑO Y METODOLOGÍA DE INVESTIGACIÓN

Tras haber expuesto en el Capítulo 1 la pregunta de investigación y en el Capítulo 2 el camino hacia el modelo teórico retenido, se puede pasar a especificar el diseño metodológico de la investigación que presta especial atención a los consejos establecidos por Dente & Subirats (2014). Este capítulo se estructura en dos momentos. Primero se explican las hipótesis retenidas que se derivan y justifican el enfoque metodológico retenido del *process tracing* compaginado con las recomendaciones de Dente & Subirats (2014). En dicho apartado se explican los protocolos de investigación retenidos además de los cinco supuestos que fundamentan las hipótesis (los principales autores del *process tracing* así lo recomiendan, al igual que Creswell, 2009, p. 6). Segundo, se justifica la selección del caso de estudio conjuntamente con las fuentes de datos usadas. Se puede resumir la progresión de este capítulo a través de la Figura siguiente.

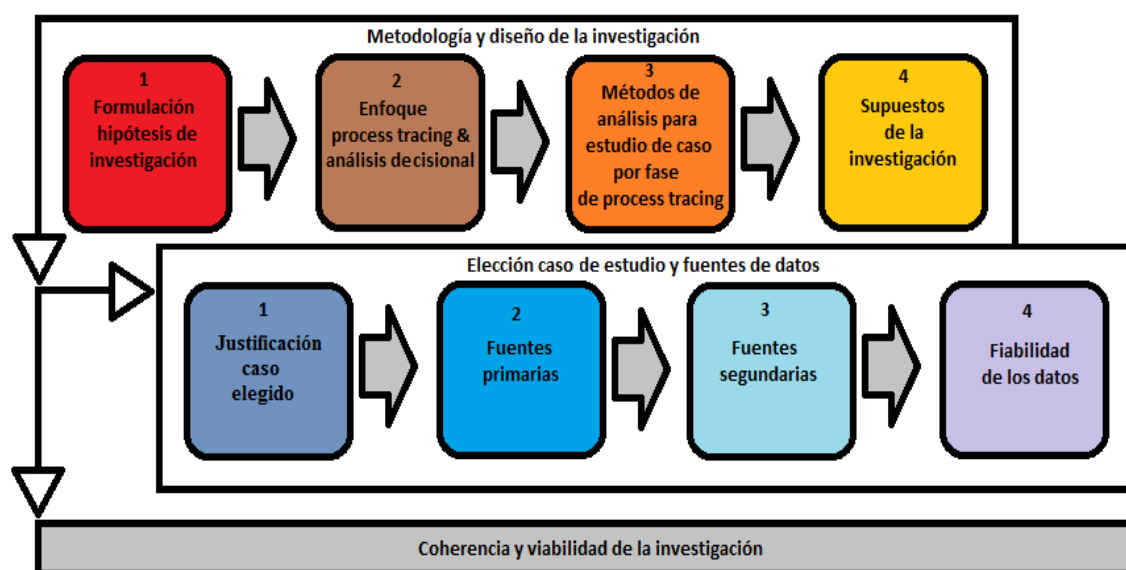


Figura 20. Resumen de la progresión del capítulo metodológico

Fuente: elaboración propia

1 METODOLOGÍA Y DISEÑO DE INVESTIGACIÓN

A modo de recordatorio y como ya se vio, la democratización ecológica defiende que el problema central en las democracias liberales para responder al desafío medioambiental radica en la institucionalidad y más concretamente en el sistema representativo (Bourg & Whiteside, 2010). Este no permitiría, bajo su concepción actual, la integración de los intereses de ciertos

actores que pudieran defender la causa del medioambiente independientemente de los condicionantes cortoplacistas o electoralistas. Por ello, la propuesta de la DE es la de establecer una modificación en las reglas para la toma de decisión y por ende de las instituciones representativas. Esta solución permitiría introducir la dimensión medioambiental en todas las políticas (y no solo las PPM), retomando la lógica de la modernización ecológica. La diferencia radicaría en cómo se llega a este resultado. En la ME se impone a través de la evaluación de los proyectos ya formulados. En la DE se integra desde el inicio del ciclo de las políticas públicas. Por otro lado, en la DE se dan por sentadas dos cosas: a) que hay efectivamente intereses no representados; b) que la única manera viable para integrar la defensa del medioambiente es comprometiendo actores que la representen por fuera de los condicionamientos representativos actuales. Estos dos supuestos son defendidos por los autores de la democratización ecológica a través del análisis de las particularidades del desafío medioambiental que quedan por fuera de la lógica política actual (Bourg & Whiteside, 2010).

1.1 Hipótesis

Examinando la pregunta de investigación desde el *process tracing*, se entiende que en la investigación se han de buscar claves de respuesta sobre las diferencias entre los casos donde hay PCh y los que no lo hay, más allá de la simple modificación institucional. Mahoney, uno de los principales exponentes del *process tracing*, explica que los test asociados a esta metodología ayudan al investigador a establecer que: “1) un evento o proceso específico tuvo lugar, 2) un evento o proceso diferente ocurrió después del evento o proceso inicial; 3) el segundo fue consecuencia del primero.” (2012, p. 571) Si se retoma esta lógica, en esta investigación se busca: a) mostrar que hay PCh en el caso de estudio; b) que ha habido modificación en las reglas para la toma de decisión; c) que el cambio institucional explica el PCh.

Por otro lado, las cuatro pruebas o test del *process tracing* retomadas por Mahoney (2012) y Collier (2011) a partir de las formulaciones de Bennett (2010) y Van Evera (1997) permiten vislumbrar que la formulación de las hipótesis debe de tener en cuenta tanto la relación causal que se quiere explicar cómo las relaciones causales que se quieren excluir. Las pruebas del aro (*hoop tests*) y de la paja al viento (*straw-in-the-wind tests*) buscan mostrar que ciertos eventos o procesos no observados han ocurrido. Los test de la pistola humeante (*smoking-gun tests*) y las pruebas doblemente decisivas (*doubly decisive test*) buscan mostrar una inferencia causal

entre un resultado y un mecanismo explicativo (Mahoney, 2012, p. 572). La lógica de estas pruebas es que se demuestra que la hipótesis formulada es correcta y que las hipótesis contrarias son erróneas (Mahoney, 2012, p. 573). Es por ello que se ha de explicitar ambas.

Aunque no hay un método claro y unánime (Mahoney, 2012, p. 572), se pueden detallar los pasos necesarios para determinar correctamente la hipótesis de la investigación: a) se explicita el resultado que se quiere explicar; b) se formula el mecanismo que induce el resultado; c) se ofrece una inferencia causal entre un evento o proceso, el mecanismo y el resultado; d) se ofrece una hipótesis sobre la inferencia causal; e) se explicitan las hipótesis alternativas a refutar/debilitar. En esta investigación se adelantan diferentes hipótesis, resumidas en la Tabla siguiente.

Tabla 17. *Síntesis de las hipótesis y objetivos de la investigación*

Resultado a explicar	a	El PCh (cambio disruptivo o no incremental) en las PPM.
Mecanismo		La modificación en los montos y repartición de los costes de transacción soportados por los actores involucrados modifica la utilidad marginal del cambio (el statu-quo pasa a ser más costoso que el PCh).
Causa del mecanismo		La inclusión de nuevos o más actores lleva a la modificación de las reglas para la toma de decisiones en democracia representativa consolidada.
H0		Las modificaciones institucionales en las reglas para la toma de decisiones de cara a la formulación de políticas públicas inducen PCh.
H1		Las modificaciones institucionales en las reglas para la toma de decisiones de cara a la formulación de políticas públicas no inducen PCh.
H0		La intensidad del PCh está ligada a la modificación de los montos y la repartición de los PTCs que se da en las transformaciones institucionales de las reglas para la toma de decisiones.
H1		La intensidad del PCh no está ligada a la modificación de los montos y la repartición de los PTCs que se da en las transformaciones institucionales de las reglas para la toma de decisiones.
H0		La intensidad del PCh está ligada al nivel de convergencia en los valores de los actores que sucede en las transformaciones institucionales de las reglas para la toma de decisiones.
H1		La intensidad del PCh no está ligada al nivel de convergencia en los valores de los actores que sucede en las transformaciones institucionales de las reglas para la toma de decisiones.

Objetivo final	Validar la tesis de la democratización ecológica sobre la necesidad de un cambio en la representación para generar PCh en las políticas públicas medioambientales.
Objetivo intermedio	Entender cuáles son los cambios en el proceso decisional que facilitan la formulación de políticas no incrementales.

Fuente: elaboración propia

1.2 Aplicación del *process tracing* al análisis decisional

El *process tracing* ya mencionado busca sistematizar la búsqueda de relaciones causales en estudios de caso. Aunque esta metodología viene originalmente de la psicología (donde se le dio especial atención al análisis del discurso), su aplicación ha ido ganando terreno hacia las ciencias sociales después de varias adaptaciones y ha conocido cierto éxito entre los historiadores (Bennett & Checkel, 2014). Se puede sintetizar el enfoque como sigue en la siguiente Figura.

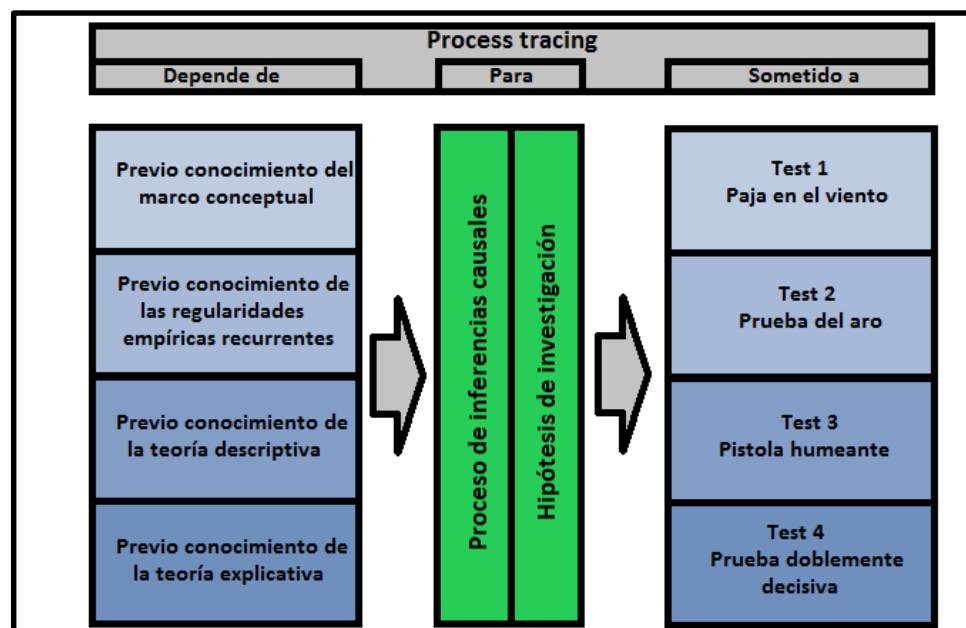


Figura 21. Lógica del process tracing en ciencias sociales

Fuente: elaboración propia a partir de Collier (2011)

Para Collier (2011, p. 824) la capacidad de proponer inferencias causales depende del conocimiento previo sobre el marco conceptual (a saber, los conceptos movilizados en la reflexión), de las regularidades empíricas periódicas (patrones sobre las relaciones entre

fenómenos), una teoría descriptiva (relación entre regularidades y fenómenos) y un modelo explicativo (explicación del porqué de las regularidades). El buen conocimiento del caso ha entonces de ser preciso para poder aportar las inferencias causales desde la observación de la progresión del estudio de caso. Paralelamente, Dente & Subirats coinciden en que los estudios de casos decisionales comparados puede servir para “identificar nexos causales entre ciertas características del proceso decisional” (2014, p. 286) por lo que es aconsejable que los casos escogidos desafíen la teoría existente (Dente & Subirats, 2014, p. 276).

Siguiendo a Collier (2011), las hipótesis a verificar pueden ser de doble índole: las primeras afirman una inferencia descriptiva sobre lo que pasa, las segundas buscan establecer causalidades entre procesos que se creen que han sucedido (Mahoney, 2012, p. 572). Para inferir la existencia de un evento o fenómeno no observado (Mahoney, 2012, p. 574) hay que tener certeza de que el caso elegido reúne las condiciones para la causa o el producto. La prueba del aro sirve entonces para comprobar que las condiciones e inferencias auxiliares para el proceso causal existen y son suficientes para causar el fenómeno (Mahoney, 2012, p. 575). La prueba de la pistola humeante serviría para comprobar la causalidad, aunque el objetivo final es determinar si la causa es necesaria o suficiente para el mecanismo explicativo y por ello para el resultado. Yendo más allá, Mahoney propone cuatro preguntas para orientar el trabajo (2012, pp. 588-589): 1) ¿El resultado a explicar ha sucedido realmente? 2) ¿Los factores causales que hipotéticamente explican el resultado han realmente sucedido? 3) ¿Los factores causales han efectivamente originado el resultado? 4) ¿Cómo se eliminan las hipótesis rivales?

En el enfoque metodológico retenido para esta investigación se tienen igualmente en cuenta las aclaraciones de Dente & Subirats (2014, p. 272), para quienes los trabajos que hacen reconstrucción de la toma de decisiones suelen ser demasiado genéricos e imprecisos o inclusive pueden fallar si los objetivos del análisis no están claros (Dente & Subirats, 2014, p. 273), advirtiéndole igualmente del peligro de la generalización como objetivo final (Dente & Subirats, 2014, p. 274). El análisis del presente estudio pretende “ayudar a cuestionar los modelos que explican lo que sucede en cada proceso específico” (Dente y Subirats, 2014, p. 292), a saber las teorías principales y complementarias sobre el proceso de las políticas. Para ello, Dente & Subirats (2014, p. 301) recomiendan trabajar reproduciendo un protocolo en cuatro fases: 1) la construcción de la cronología del proceso decisional; 2) el análisis de los actores involucrados; 3) el análisis de las interacciones y de la cadena causal que conduce a los

resultados finales; 4) redacción del informe final. Teniendo en cuenta tanto los aportes de Dente & Subirats (2014) así como el enfoque del *process tracing* (Collier, 2011), se puede proponer una síntesis de la metodología de investigación del presente estudio como sigue en la Tabla 18.

Tabla 18. *Síntesis de la metodología de la investigación*

Tipo de investigación	Investigación cualitativa donde se aplica el concepto de <i>process tracing</i> . Esto implica:	
	1.	Identificar procesos causales en el estudio de caso;
	2.	Proponer inferencias causales en el estudio de caso;
	3.	Diagnosticar evidencias en el estudio de caso;
	4.	Someter las hipótesis a pruebas desde en el estudio de caso.
Objetivo 1 de investigación	Presentar el contexto económico y la trayectoria de las políticas del sector.	
Objetivo 2 de investigación	Evidenciar la existencia del resultado: verificar si hay PCh y valorar su intensidad.	
Objetivo 3 de investigación	Evidenciar la relación entre la causa y el mecanismo: comprobar la existencia de cambios en el proceso de decisión que coinciden con cambios institucionales.	
	<ul style="list-style-type: none"> • Variable independiente: reglas para la toma de decisiones • Variable dependiente: <i>policy change</i> • Unidad de análisis: la formulación de la política como transacción 	
Objetivo 4 de investigación	Evidenciar la relación entre mecanismo y resultado: comprobar la existencia de cambios en los montos y la repartición de los PTCs en contexto de PCh.	
	<ul style="list-style-type: none"> • Variable independiente: reglas para la toma de decisiones • Variable dependiente: <i>policy change</i> • Unidad de análisis: la formulación de la política como transacción 	
Progresión de investigación	La investigación divide la descripción de las inferencias causales en la PPC a partir de las tres fases del <i>process tracing</i> .	

Fuente: elaboración propia

1.2.1 Idoneidad del *process tracing*

El *process tracing* está adaptado a la finalidad de este estudio porque permite desgarnar relaciones complejas de manera ordenada y coherente. Permite enmarcar las interpretaciones,

que deberían contar con los siguientes atributos (Yin, 2011, p. 207): deben ser completas, justas o coherentes (otros llegarían a las mismas conclusiones con la misma información), deben contar con exactitudes empíricas (la interpretación refleja los datos), aportar un valor añadido (no es un tópico repetición de lo que se ha dicho ya) y tener credibilidad (¿los pares pueden estar de acuerdo?). Además, las tipologías, estructura de trabajo y recomendaciones de Dente & Subirats (2014) son perfectamente compatibles con dicho enfoque, al entender igualmente que la decisión puede ser entendida como un intercambio político (2014, p. 84).

Por otro lado, el *process tracing* facilita combatir los quiebres de validez. Según Joseph Maxwell (Como se citó en Yin, 2011, p. 79) esto se consigue a través de siete medidas. Se comentan una a una relevando cómo han sido integradas. Para la *involucración larga e intensa* se puede afirmar que este trabajo se ha prolongado sobre un periodo de varios años, donde se ha madurado la propuesta del marco teórico y se ha seguido de cerca la evolución del estudio de caso presentado. Para el segundo consejo de Maxwell -*tener muchos datos*, se han usado diversas fuentes primarias y secundarias. Igualmente se han buscado discrepancias en las evidencias y casos negativos, escogiendo un caso donde el *policy change* actual contrasta con las reformas anteriores de la política. En cuanto a triangulación se refiere, se ha llevado a cabo generando cuasi-estadísticas (cantidades, montos y flujos) además de los datos de las encuestas y los discursos objeto de análisis con Nvivo. Para terminar, se realizan igualmente comparaciones, contrastando teorías del proceso político con otras fuentes teóricas explicativas.

1.3 Metodología para estudios de caso por fases de *process tracing*

A partir de la estructura explicitada anteriormente, quedan por revelar las tipologías y herramientas de análisis que se usan para los estudios de caso. En los siguientes epígrafes se presentan de manera ordenada las propuestas cuyo objetivo es sistematizar y estructurar los casos y así no caer en una simple narración de hechos (Dente & Subirats, 2014, p. 276). Esta sistematización se hace porque “la propuesta de plantilla o esquema analítico [...] representa también la garantía de que cada proceso decisional sea analizado homogéneamente” (Dente & Subirats, 2014, p. 286). La síntesis metodológica siguiente es una propuesta propia por fases del estudio, que compatibiliza dos enfoques entonces: el de Dente & Subirats con el *process tracing*. (Ver Tabla 19)

Tabla 19. *Síntesis de las dimensiones y factores analizados por fase investigativa*

Fase	Objetivo	Dimensión de análisis		Factor de análisis
1	Existencia del resultado	1.A	Contexto del sector	Perfil económico del sector
				Particularidades regulativas del sector pesquero
		1.B	Contexto de las políticas	Identificación y clasificación de los actores
				Progresión y periodización de las políticas
		1.C	Corrientes de problemas	Problemas del contexto
				Problemas de la política
		1.D	Contenido del PCh	Problemas de proceso de reformas
				La percepción sobre la necesidad del PCh
				Perfil regulativo del sector en la UE: la PPC de 2013
				Naturaleza e intensidad del PCh
2	Causa-mecanismo	2.A	Contexto de la decisión	Contexto cognitivo
				Contexto ecológico
		2.B	Contexto de los actores	Contexto institucional (normas y reglas)
				Representación y participación
		2.C	Contenido de la decisión	Recursos de los actores
				Valores de los actores
		3.A	Contenido de las interacciones	Preferencias de los actores
				Intereses y objetivos de los actores
				Modalidades de interacción entre actores
				Roles de los actores
3	Mecanismo-resultado	3.B	Coste de las interacciones	Estrategias de los actores
				Costes antes de la reforma
		3.C	Cambio en las interacciones	Costes durante el proceso decisional
				Costes de la complejidad
				Evolución de los costes y sus consecuencias
		4.A	Discusión hipótesis 1	Repartición de PTCs de información
				Repartición de PTCs de implementación
4	Causa-resultado	4.B	Discusión hipótesis 2	Modificaciones institucionales y PCh
		4.C	Discusión hipótesis 3	Intensidad del PCh y PTCs
				Intensidad del PCh y valores

Fuente: elaboración propia

1.3.1 Para el objetivo 1: análisis del perfil sectorial y de la trayectoria de las políticas

Para la descripción del contexto de las políticas se propone identificar y clasificar a los actores del proceso decisional. El análisis de la naturaleza de los actores busca establecer los criterios diferenciadores en dos niveles: 1) entre actores vs no actores del proceso; 2) diferencias entre los actores del proceso. Según Dente & Subirats (2014), existen ciertos

criterios mínimos para que los actores puedan ser considerados como tales, siendo el principal el interés de los mismos en actuar de manera efectiva. La condición de actor se sustentaría en términos de Scharpf (Como se citó en Dente & Subirats, 2014, pp. 77-78) en diversas condiciones mínimas: 1) ha de ser reconocible el interés propio ; 2) han de estar claras las condiciones para su supervivencia, autonomía y desarrollo; 3) tienen que haber reglas formales e informales que enmarcan la acción del representante; 4) tiene que haber una identidad colectiva compartida en interno y comunicada en externo; 5) dicha identidad tiene que facilitar la definición de las preferencias.

Por otro lado, los actores del proceso decisonal pueden ser previstos o no, pero las administraciones públicas son actores de facto, si bien su intervención no signifique siempre que sean relevantes para el resultado decisonal. A este nivel Dente & Subirats recuerdan que el constitucionalismo metodológico es precisamente uno de los peligros del análisis decisonal, es decir, pensar que los procesos respetan o siguen lo que estipulan las normas (2014, p. 75). Por todo ello, los actores pueden no actuar por distintos motivos, pero la no acción solo es viable si es considerada como un tipo de acción en sí (2014, p. 75). Algunas de las razones por las cuales un actor puede no actuar son: a) de manera voluntaria y en línea con un objetivo; b) ignorancia del proceso decisonal; c) ausencia del proceso; d) ausencia de preferencia en la formulación; e) percepción de irrelevancia del asunto o del papel propio. Más allá de todos estos criterios, Dente & Subirats subrayan que lo esencial son dos condiciones básicas. Primero, los actores tienen que tener una suficiente coherencia interna y segundo, han de tener el control de los recursos utilizados (Dente & Subirats, 2014, p. 76).

Los criterios mencionados sirven para distinguir entre actores vs no actores. Ahora hacen falta criterios que permitan distinguir entre los actores del proceso. Lo que se podría estimar como la diferencia primera (más allá de los recursos, roles, estrategias o redes) serían lo que Dente & Subirats llaman las racionalidades de acción (2014, p. 106), a saber “el estilo, la racionalidad y la lógica de acción” (2014, p. 109). Según estos autores se pueden clasificar los actores del proceso decisonal en cinco categorías diferenciadas en función de sus racionalidades (2014, pp. 106-121): 1) los actores políticos, que sustentan su intervención en la representación de ciudadanos; 2) los actores burócratas, que intervienen amparados por la competencia formal, asegurada por la legitimidad legal y racional; 3) los actores con intereses especiales, que deciden actuar por impactar la decisión en sus intereses inmediatos; 4) los

actores con intereses generales, que actúan defendiendo los intereses de aquellos que no pueden defenderse por sí mismos²⁷; 5) los expertos, que buscan transmitir información para la definición del problema y la revisión de alternativas de acción.

En cuanto al examen de la progresión de las políticas, se propone establecer igualmente una matriz destinada al análisis de la naturaleza e intensidad del *policy change*, la cual apela a la clasificación ya propuesta anteriormente sobre la base de Streeck & Thelen (2005). Se cruza con los seis factores que las teorías sobre las políticas públicas suelen considerar. Gracias a ello, se puede concebir la clasificación del nivel de cambio en cada uno de los factores usando las referencias a los cuatro tipos de cambios descritos en la Tabla 17. Se puede entonces proponer la matriz siguiente para la valoración del cambio en las políticas públicas.

Tabla 20. *Matriz para la valoración del cambio en las políticas públicas*

Cambio de la política en	Incremental + continuidad	Incremental + discontinuidad	Abrupto + continuidad	Abrupto + discontinuidad
actores				
recursos				
justificación				
técnicas				
procesos				
objetivos				
Conclusión				

Fuente: elaboración propia adaptando la clasificación del cambio de (Streeck & Thelen 2005, p. 9)

Ahora solo cabe definir qué se entiende por cada uno de los 6 descriptivos para las políticas públicas. Los actores y recursos se entienden en los términos de Dente & Subirats. La RAE define actor como “el participante en una acción o suceso” y los recursos como “conjunto de elementos disponibles para resolver una necesidad o llevar a cabo una empresa” (RAE, s.f.). Por justificación se entienden los valores y razones que son explicitados en la formulación de la política para justificar públicamente la intervención, también resumido por la RAE como “causa, motivo o razón que justifica” (RAE, s.f.). Por técnicas se entienden las herramientas que son involucradas en la formulación e implementación de la política. Esta definición está

²⁷ Este sería el caso de las organizaciones no gubernamentales que defienden el medio ambiente, migrantes o ciudadanos extranjeros. Según Dente & Subirats (2014, p. 114) es difícil valorar su legitimidad y suele actuar orientados por valores.

en línea con la de la RAE, para quién técnica sería el “conjunto de procedimientos y recursos de que se sirve una ciencia o un arte” (RAE, s.f.).

Por procesos se entienden los sistemas de gestión destinados a enmarcar la implementación, siendo para la RAE un proceso el “conjunto de las fases sucesivas de un fenómeno natural o de una operación artificial” (RAE, s.f.). Se entienden por objetivos las finalidades formuladas en la política cuya realización busca modificar la realidad socio-económica anterior. Se entiende entonces el objetivo como objeto en términos de la RAE, a saber “fin o intento a que se dirige o encamina una acción u operación” (RAE, s.f.). Finalmente, para la revisión de las formulaciones del problema en función de los actores se propone el análisis de tres corrientes de problemas: 1) de contexto; 2) de la política en sí; 3) del proceso de reforma de la política.

1.3.2 Para el objetivo 2: del contexto institucional al contenido decisonal

Según Dente & Subirats “el contexto o entorno decisonal es el conjunto de factores y condiciones, estructurales o coyunturales, que influyen en los procesos decisonales y contribuyen a determinar resultados” (2014, p. 173). Según Jänicke (Citado en Dente & Subirats, 2014, p. 174) se puede elaborar una descripción del contexto decisonal en tres: el cognitivo, el económico y el institucional. El contexto económico ha sido asimilado al objetivo 1 de la investigación.

En cuanto al contexto cognitivo se refiere, este guarda estrecha relación con la opinión pública por lo que se vincula con acciones y estrategias a mediano y largo plazo de los actores. El contexto cognitivo estaría relacionado con (2014, pp. 174-180): los valores de base de la sociedad, el nivel y difusión del conocimiento, las normas compartidas por la opinión pública y la notoriedad de un tema. Por otro lado, el contexto institucional dependería según Dente & Subirats de los factores que propician o no la estabilidad de las instituciones, entre los cuales estarían institucional (2014, pp. 180-182): el nivel de protección de los derechos de propiedad, el nivel de descentralización o fragmentación del poder legislativo, el nivel de independencia del poder judicial, la existencia de mecanismos de participación o deliberación. A esta lista se puede añadir, inspirados por la literatura decisonal: la rigidez del marco legal para la toma de decisiones, la rigidez del marco legal para la implementación, la existencia de instancias de evaluación de políticas y la temporalidad en relación a elecciones.

Para el examen del paso del contexto institucional al contenido decisional, se proponen igualmente tener en cuenta los recursos y valores de los actores. Conforme Dente & Subirats, los recursos de los actores decisionales se pueden catalogar en cuatro tipos. Aunque la violencia puede ser uno de los recursos derivados de los recursos políticos, no entra en análisis de políticas públicas democráticas en general. En primer lugar están los recursos políticos que “consisten en la cantidad de consenso que un actor es capaz de poner en movimiento” (2014, p. 86), es decir la capacidad para lograr apoyo a la decisión tanto si es a través de medios ligado al actor (derivados de su naturaleza, como carisma o definición ideológica), como ligados al proceso (representación democrática, percepción externa sobre capacidad de liderazgo) o inclusive ligado a estrategias y herramientas para tal fin (campaña de comunicación). Los recursos políticos son esenciales y sin ellos los demás recursos no aseguran alcanzar una formulación orientada al PCh.

En segundo lugar, están los recursos económicos y financieros que tiene que ver con “la capacidad de movilizar recursos económicos de cualquier tipo [...] para modificar o influenciar comportamiento de otros actores” (Dente & Subirats, 2014, p.90). Los recursos económicos no son la simple posesión de dinero sino también la capacidad para que los activos tengan un valor instrumental de cara a objetivos de acción. En tercer lugar, están los recursos legales que son “las “potestades” o posiciones de ventaja que las normas jurídicas, y en general los pronunciamientos de las autoridades legislativas y administrativas, atribuyen a algunos sujetos en los Estados contemporáneos” (Dente & Subirats, 2014, p.92). Los recursos legales vienen entonces determinados por las atribuciones y competencias que determinan las leyes y normas estableciendo igualmente acciones prohibidas o las garantías de los actores (Dente & Subirats, 2014, p.93). Los actores pueden igualmente renunciar al uso de los recursos legales al estimar que la relación coste beneficio ante la violación de las normas por otro actor no es interesante (Dente & Subirats, 2014, p.94).

En cuarto lugar, están los recursos cognitivos, que “consisten en la disponibilidad de informaciones o de modelos interpretativos relevantes en relación con la adopción de una decisión” (Dente & Subirats, 2014, p.97). Los recursos cognitivos están entonces relacionados con los elementos que facilitan la comprensión de los problemas y las posibles soluciones en competición. Entre dichos recursos figuran los datos, las informaciones, las teorías, los modelos y los conocimientos sobre el proceso (Dente & Subirats, 2014, p.105). Todos ellos

son sometidos a interpretación por lo que el conocimiento no tiene por qué ser válido para ser percibido como tal. Además, los recursos cognitivos pueden ser usados de manera estratégica para dotar de una imagen de científicidad u objetividad, por lo que los actores pueden buscar aumentar su información sin compartir.

Para el estudio del contenido de la decisión se mirarán las preferencias, intereses y objetivos de los actores. En términos de Dente & Subirats, las preferencias dependen de la percepción de los intereses propios, así como de los ajenos. Los objetivos vienen entonces marcados por preferencias endógenas, así como exógenas. (2014, pp.79-80) Los objetivos de los actores podrían clasificarse en dos grandes categorías: los de contenido y los de proceso. Los de contenidos serían las “preferencias y objetivos relativos al problema a solucionar y/o a la solución a adoptar” (Dente & Subirats, 2014, p. 80). Los objetivos de proceso serían aquellos ligados “las consecuencias que [...] tiene[n] sobre los recursos y sobre las posiciones de otros participantes” (Dente & Subirats, 2014, p. 80). Estos objetivos pueden inclusive no relacionados con el problema y solo con la relación otros actores (como por ejemplo los grupos de oposición). Esto quiere decir que la complejidad del proceso de decisión es mayor conforme aumentan los objetivos de proceso, los cuales están ligados con los grados de descentralización y gobernanza multinivel (Dente & Subirats, 2014, p. 81).

1.3.3 Para el objetivo 3: del proceso decisional al policy change

Para entender el proceso decisional quedan por analizar las respuestas a preguntas sencillas: 1) ¿Con qué reglas interactúan los actores? ; 2) ¿Cómo?; 3) ¿Dónde interactúan los actores? Se proponen respuestas a cada una de las preguntas en función de los temas respectivos derivados. Por un lado, están las modalidades de interacción que según Dente & Subirats (2014, pp. 154-160) vienen determinadas por dos factores centrales: el tiempo de las interacciones (que impacta la estructuración del problema) y las reglas formales de interacción (que pueden ser interpretadas como recursos legales de actores específicos y moldean relaciones estratégicas entre actores). Son relevantes la predictibilidad y la transparencia que ayudan a garantizar la relación entre administraciones públicas y ciudadanía, así como inter-administrativas e inter-gubernamentales. La aplicación de las normas depende de la fortaleza institucional, de las estrategias y valores de los actores, de las redes y de los recursos alternativos, de la rigidez de las normas o el nivel de discrecionalidad. Al contrario, las reglas informales de interacción

están regidas por la tensión entre cooperación vs no cooperación que trata de elucidar la teoría de juegos.

Habría entonces tres tipos de interacción según Jeremy Richardson (Como se citó en Dente & Subirats, 2014, p. 171): 1) la confrontación (juego de suma cero), la negociación (se intercambian recursos para interés de los actores mismos) y la colaboración (los recursos se ponen en común para un objetivo compartido entre actores). A estas tres se le podría añadir una propia, la neutralidad, donde el actor puede actuar sin incidir en el balance de los poderes de los actores.

Más allá de las interacciones, para Dente & Subirats (2014, p. 121), los roles con “las funciones que los actores desempeñan en el ámbito del proceso decisional concreto y que implican ciertas relaciones con las acciones y comportamientos de cada uno.” Sin embargo, según la propuesta de los dos autores, los roles no dependen de las categorías de actores sino a la dinámica del proceso decisional en sí. Partiendo de estas aclaraciones, Dente & Subirats proponen una tipología simplificada de los roles no excluyentes entre sí (2014, pp. 122-130): 1) el promotor, quien promueve el problema y la necesidad de intervención; 2) el director, quien orienta el proceso de toma de decisión y formulación; 3) el opositor, quien destina sus recursos a impedir las transformaciones; 4) el aliado, quien acompaña y apoya al promotor o director por interés; 5) el mediador, quien está interesado en favorecer un acuerdo entre los actores ; 6) el *gatekeeper*, quien es capaz de bloquear el proceso decisional y así reafirmar sus intereses o posición; 7) el filtro, quien representa y usa recursos de otros actores.

Por otro lado, está la estrategia de los actores, que para Dente & Subirats (2014) sería “la transformación intencional de uno o más elementos del proceso decisional, a fin de determinar una configuración favorable a que se asuma una elección no incremental” (p. 193). Según Dente & Subirats (2014), las estrategias pueden dividirse en función de su incidencia que puede ser en: a) los recursos; b) las interacciones entre actores; b) el contenido de la decisión; c) las redes de actores; d) las instituciones; e) los tiempos de la decisión. Se pueden resumir las estrategias a través de la tabla siguiente.

Tabla 21. *Resumen de las estrategias de los actores en procesos decisionales según Dente & Subirats (2014)*

Incidencia en	Estrategia	Objetivos	Mecanismos	Requisitos	Riesgos	Consecuencias
Recursos	Aumentar recursos propios.	Reforzar posición de poder.	Conseguir aliados.	Tener capacidad de influenciar & convencer.	Crear dependencia frente a los aliados.	Modificar status quo.
	Reducir recursos de opositores.	Debilitar a los opositores.	1) Apelar a expertos. 2) Recurrir a tribunales.	Tener recursos suficientes para las acciones.	1) Reducir credibilidad expertos. 2) Decisión jurídica imprevista	Mantener status quo.
	Confrontación	Forzar la decisión = forzar la confrontación para medir recursos entre actores.	1) Moción de confianza. 2) Referéndum	Tener posición fuerte.	1) resurgimiento de la oposición en implementación. 2) Aumentar desconfianza y tensión entre actores.	Modificar status quo.
Interacciones	Negociación & Colaboración incluyentes.	Solución compartidas → reforzar legitimidad. Descomposición del proceso decisión: 1) fijar reglas; 2) aplicar reglas.	1) Participación	1) Participación = formulación problema compartido, nº alternativas limitado, nº limitado criterios elección, indicadores compartidos.	1) Participación= condicionantes exógenos (elecciones, progresión empresas públicas).	Consensuar status quo.
	Negociación & Colaboración incluyentes.	Idem.	2) Mediación	2) Mediación= interés de las partes para reducir la incertidumbre (coste/beneficio acción legal)	2) Mediación= reticencia de cargos públicos a situación de subordinación.	Consensuar status quo.
	Negociación & Colaboración incluyentes.	Abrir fase anterior a proceso decisional = aumentar confianza entre actores & en el proceso.	3) Participación pública (deliberación)= primero se escucha, se hacen conclusiones, se publicitan conclusiones.	3) Participación pública = convocar, recoger aportes, tener garantías.	3) Participación pública = efecto y legitimidad limitada por ausencia de eficacia jurídica; no tener suficientes participantes.	Consensuar status quo. 1) Conocer objeciones tempranamente. 2) Fenómeno de aprendizaje. 3) Modificar o suavizar posiciones. 4) Aumentar transparencia & debilitar sospechas.
Contenido de la decisión	Incidir en el contenido de la decisión.	Modificar el contenido de la decisión para modificar relación coste/beneficio para algunos actores.	1) Ampliar contenido de la decisión para incorporar intereses de otros actores. Sustentar en recompensas & compensaciones.	Flexibilidad conceptual y técnica. Capacidad de anticipación por parte del innovador y/o promotor. Solucionar diferentes problemas con diferentes soluciones para asegurar apoyo de actores.	Puede derivar en una lógica clientelar.	Generar y asegurar estabilidad. Transformación gradual del status quo.
	Incidir en lo que se está decidiendo	Modificar el contenido de la decisión	2) Descomponer la propuesta en decisiones más limitadas	La segmentación de la decisión puede llevar a un resultado radical.	Excesiva dilación en el tiempo. No todos los temas se pueden dividir.	Generar y asegurar estabilidad. Transformación gradual del status quo
Redes de actores	Incidir en densidad de las redes.	1) Aumento de las interrelaciones para mayor inclusividad.	1) Ampliar densidad. 2) Reducir densidad.	1) Estabilidad en el número de actores y convicciones.	1) Puede ser alterado por shocks externos. Cambio actores involucrados puede obligar a reinicio desde cero.	Generar y asegurar estabilidad. Transformación gradual del status quo.

		2) Reducción de las interrelaciones = apartar actores.		2) Actor director capaz de decidir e imponer separación actores.	2) Aislar un actor con capacidad de influencia sobre el resultado.	
	Incidir en la complejidad de las redes	1)Aumentar complejidad	1) Participación de expertos = credibilidad. 2) Intervención burocracia = estabilidad. 3) Integrar intereses especiales como empresas= aumentar viabilidad de la implementación. 4)Politización del tema= visibilizar 5) Internacionalizar problema.	Tener capacidad de gestión multinivel.	Insuficiente participación a nivel descentralizado puede reforzar la oposición.	Controlar la transformación del status quo.
	Incidir en la complejidad de las redes.	2) Reducir complejidad de las redes = reducir costes de conseguir consenso.	1) Reducir diversidad actores a través de exclusión directa o indirecta. 2) Reducir proceso solo a los implicados.	Evitar el <i>free-riding</i> .	No tener en cuenta objeciones o idas de actores que pueden resultar importantes en la implementación.	Controlar la transformación del status quo.
	Incidir en las centralidad de las redes.	Establecer un actor que gestione y dirija el proceso.	Actor que toma liderazgo.	Liderazgo debe de contar con confianza y autoridad.	Terminar en excesiva jerarquía o imposición. Delegar en actores sin autoridad suficiente.	Controlar la transformación del status quo.
Instituciones	Institucionalización	Transformar las reglas decisionales	Creación de organización ad hoc para separar temas y aumentar eficiencia regulación	Creación o adaptación de una institución que cobra relevancia.	Carácter no representativo puede reducir legitimidad & credibilidad. Institución dotada con insuficientes recursos Quedarse en una dimensión meramente simbólica.	Cambio equilibrios de poder.
Tiempos de la decisión	Elegir momento de la decisión en función del contexto	Aprovechar coyunturas favorables a la acción.	1) Coyunturas negativas = pueden favorecer el cambio al modificar opinión pública & intereses 2) Coyuntura favorable= aumento de presupuesto favorece apoyos	Director capaz de elegir el momento o crear las condiciones en función del contexto anticipado.	Llevar a cabo propuestas en contextos inadaptados.	Modificar la percepción del coste y oportunidad del cambio de status quo.

Fuente: elaboración propia a partir de Dente & Subirats (2014, pp. 193-268)

Más allá de las estrategias hay que igualmente considerar cuatro tipos de áreas decisionales en términos de Dente, Fareri y Ligteringen (Como se citó en Dente & Subirats, 2014, p. 167). Primero, las arenas técnicas donde la interacción de expertos se orienta a discursos técnicos. Segundo, las áreas políticas, donde los actores movilizan o tratan de conseguir consenso u apoyo para la decisión. Tercero, las arenas sociales, donde interactúan actores sociales y económicos que actúan por fuera de los canales de los cargos públicos. Cuarto, las arenas institucionales, donde interactúan las instituciones públicas.

1.4 Explicitación de supuestos

Como lo explican Mahoney (2012) y Collier (2011) para poder llevar a cabo con éxito el *process tracing*, es necesario exponer claramente las generalizaciones y supuestos que acompañan las hipótesis formuladas. La visión del investigador tiene un impacto sobre el trabajo realizado tanto a través de las elecciones conscientes como los elementos valorativos subconscientes pues el cuestionamiento de toda investigación surge de preocupaciones así como vivencias e interpretaciones de la realidad ineludiblemente subjetivas, tanto para el investigador como en los datos usados (Walker & Boyne, 2006, p. 379). Por todo ello, aquí se exponen cinco supuestos que sustentan la investigación.

1.4.1 Primer supuesto: los problemas medioambientales existen a pesar de la falta de consenso sobre sus orígenes, mecanismos y consecuencias

El Eurobarómetro “*Attitudes of European Citizens Towards the Environment*”, publicado en septiembre del 2014 (Eurobarometer, 2014) presenta un panorama muy claro de las impresiones de los europeos en cuanto al lugar que ocupa el entorno en el conjunto de los problemas socio-políticos. 53% de los europeos consideran que el medioambiente es muy importante para ellos (42% bastante importante). Al 56% le preocupa la contaminación del aire y a la mitad la contaminación del agua. A 43% le preocupa el impacto de los productos químicos usados a diario (siendo los más formados y las mujeres más propensas a tener dicha preocupación) y a 36% le preocupa la desaparición de recursos naturales mientras que a 43% le preocupa el aumento de los desechos. Eso sí, solo a 15% le preocupa la contaminación de la tierra, 13% la degradación de las tierras y únicamente a 11% la aparición de especies naturales invasivas nocivas para los ecosistemas nativos.

Algo interesante es que 77% de los encuestados piensan que los problemas medioambientales tienen un impacto sobre sus vidas diarias y 85% de los europeos creen que pueden desempeñar un papel personal en la protección del medioambiente, siendo las mujeres más propensas a adoptar medidas reales (como disminuir el consumo de electricidad, agua o realizar compras o viajes con menor huella medioambiental). Las jerarquías en las actitudes cambian en función de los países puesto que las prioridades retenidas también son distintas (en Chipre piensan que es más relevante reducir el consumo energético, en España y Suecia que hay que usar el transporte público y en Reino Unido que hay que reducir el malgasto alimentario). Es particularmente sugestivo ver que tres cuartos de los europeos están dispuestos a comprar productos más “verdes” aunque ello suponga un aumento de precio. Para terminar, se debe retener que 77% de los europeos piensan que las grandes empresas e industrias no están haciendo lo suficiente para proteger el medioambiente. Pero 70% piensa que los gobiernos tampoco (y 65% de sus conciudadanos igualmente). Paralelamente 56% piensan que la Unión Europea no está haciendo lo suficiente (Eurobarometer, 2014).

Evidentemente, el Eurobarómetro tiene una grandísima cantidad de información pero se ha expuesto la anterior porque deja ver varias bien claramente: a) que los europeos piensan que los problemas medioambientales son reales; b) que la degradación medioambiental necesita respuestas tanto a nivel grupal como individual; c) que las instituciones tanto privadas como públicas no están haciendo lo suficiente para revertir la situación; d) que estos problemas necesitan una coordinación y esfuerzo trasnacional (Eurobarometer, 2014, pp. 83-86) y que la Unión Europea es un escenario propenso para ello (p. 88); e) que la Unión Europea debería aumentar sus controles, apoyo y seguimiento a los países miembros (pp. 89-94).

Es evidente que la posición de la opinión pública europea es consecuencia tanto de una trayectoria de concienciación como de genuina preocupación. Ello, independientemente del hecho que no existan diagnósticos internacionales consensuales sobre todas las problemáticas. Indiscutiblemente el tema del cambio climático se ha convertido en el más debatido y los datos que presenta el Panel Intergubernamental sobre el Cambio Climático (IPCC por sus siglas en inglés) hacen figura de autoridad. De hecho el último informe (IPCC, 2014) deja bien claro que existen más que fundamentos científicos para ligar los problemas con causas humanas. El sonado caso del *Climategate* (Leiserowitz et al. 2012) de noviembre 2009 dejó claro que hay

enormes intereses económicos que buscan contrarrestar las conclusiones del IPCC, atacando principalmente los mecanismos internos de toma de decisiones dentro de la organización.

Independientemente de la existencia de un consenso sobre el origen antrópico de cambios naturales, en este trabajo lo que se subraya es que ni siquiera hace falta que sea una realidad científica asentada para que origine una acción pública. Indiscutiblemente, la ausencia de consenso impacta la formulación de las políticas, pero eso sucede en prácticamente la totalidad de las políticas. Por ello se considera que la ausencia de consenso no es esencial por varias razones: a) ya hay acción pública al respecto; b) la ciencia que pone en duda el origen antrópico es minoritaria; c) la construcción del problema en una sociedad mediatizada permite ligar acciones y objetos de mediatización (Knoblauch, 2013); d) la constitución de consenso es tediosa y costosa (Cooper, Bryer & Meek, 2006).

1.4.2 Segundo supuesto: la intensidad del cambio generado por las políticas públicas no es suficiente para remediar la gravedad de los desafíos ecológicos

Se acaba de ver que la opinión pública europea considera que no hay suficiente acción. Ya Crandall (1995) se preguntaba si los progresos de las políticas ambientales no debían pasar por automatizar ciertos procesos como el análisis de coste-beneficio. La insuficiencia de la acción puede reposar en multitud de causas, pero la principal razón para elaborar dicho diagnóstico es muy sencilla: la degradación ha empeorado. Los dictámenes elaborados por el IPCC a lo largo de los años 2000 han buscado precisamente explicar que la magnitud de las complicaciones reportadas aumenta al tiempo que se encuentran más evidencias de su origen antrópico. Las consecuencias son más visibles y ya inclusive se multiplican flujos de inmigración ambiental (Cameron & McConnaha, 2013). En el Anexo 13 se deja un mapa del IPCC donde se muestran gráficamente la repartición geográfica por tipos de impactos del cambio climático. De hecho los pronósticos del IPCC se van haciendo cada vez más claros al detectar países como Estados Unidos o Europa cambios en los patrones climáticos bruscos al punto que la preocupación ya no es si se está haciendo lo suficiente sino más bien si el hombre será capaz de hacer frente a ello (Hulme, 2003).

Se podrían enumerar indicios de la aceleración de la degradación medioambiental empero no es el objetivo; reténgase únicamente que se está ante un diagnóstico ampliamente

compartido. Inclusive Sartori & Mazzoleni publicaron un libro en 2003 con el evocador título: “*La Tierra explota: superpoblación y desarrollo*”. Se puede resumir en una frase: hay un contexto cambiante cuya tendencia es desgraciadamente incierta (aunque hay algunos éxitos también, como la disminución de los clorofluorocarburos –CFC).

1.4.3 Tercer supuesto: el fracaso en la gobernanza medioambiental no es exclusivamente técnico o político

El origen de los problemas medioambientales reside en la acción humana. La insuficiente acción se debe ver a diferentes niveles. El IPCC (2014) elabora a este respecto un claro panorama²⁸ donde identifica los diferentes niveles de acción siguientes: 1) modificar la vulnerabilidad y la exposición; 2) evaluar, disminuir y gestionar los riesgos; 3) mitigar los orígenes antrópicos del problema; 4) modificar valores, métodos y procesos socioeconómicos; 5) establecer estrategia de adaptación y mitigación; 6) modificar los procesos de gobernanza. Si se desgranar las propuestas se ve manifiestamente que la técnica o la política no son los únicos vehículos de acción. Habría pues que integrar dimensiones cognitivas, valores sociales e individuales, patrones de consumo, capacidad de resiliencia etc. Es decir, no se puede relacionar el fracaso medioambiental a esferas de acción humana por índole limitadas. Sin embargo, el hecho de que la política o la técnica no consigan integrar las otras causalidades, sí forma parte de una suerte de fracaso (Sinden, 2004).

1.4.4 Cuarto supuesto: la insuficiente eficacia y capacidad de las políticas pública no es una dificultad exclusivamente administrativa o de implementación

La mayoría de las teorías sobre el proceso de las políticas públicas (Parsons, 2007) justifican o intuyen que hay patrones de comportamiento y acción no políticos que impactan de manera irremediable en el resultado. A este nivel habría que integrar todos los aportes que se han hecho desde la antropología, la sociología o inclusive la psicología clínica o grupal que demuestran que la toma de decisiones está muy lejos de la racionalidad teórica. Dörner (2009) ha hecho una investigación donde muestra que las “malas” decisiones gerenciales públicas se justifican

²⁸ En Anexo 14 los procesos de decisión vinculados a la adaptación al cambio climático, en Anexo 15 los procesos de decisión vinculado a la adaptación al cambio climático.

por problemas en relación al rendimiento personal (concentración en problemas micro y no macro, ausencia de evaluación de costes de oportunidad, ausencia de proyección en el tiempo, insuficiente reflexión sobre los factores de causalidad, prejuicios, etc.).

Más allá de la dimensión psicológica o cognitiva, Herbert Simon dejó claro que en cuanto al análisis de las políticas públicas se puede analizar el comportamiento del proceso de decisión de los actores conforme dos lógicas opuestas (Arcuri, 2007, p. 369): los actores privados buscarían la maximización intereses y los entes públicos tendrían racionalidad acotada. La propia naturaleza del hombre lleva a que los fracasos de las políticas no solo se puedan atribuir a malas implementaciones sino también y más prosaicamente a malas decisiones. Los condicionantes humanos ampliamente tomados en cuenta en el análisis de las políticas - inclusive teorizados por Geoffrey Vickers (1995)- son además sujetos a la variable cultural (Kahan & Braman, 2006).

1.4.5 Quinto supuesto: la insuficiente acción pública frente a los problemas medioambientales es un fracaso del sistema político

Esta aseveración es mucho más polémica pero igual de central. Danilo Zolo (1992) define la democracia desde una perspectiva realista sobre uno de sus objetivos centrales: gestionar los riesgos y responder a la necesidad de conferir seguridad. Esta enunciación está de hecho en alineación con lo que Mark Moore considera la evolución de los grandes retos del Estado. Según Zolo (1992, p. 38): “[...] in modern societies the specific function of the political system is that of regulating selectively the distribution of social risks, and so of reducing fear, through the competitive allocation of “security values”. Por ello mismo, el objetivo de un sistema político es generar confianza al crear estabilidad y fundamentar el comportamiento en normas colectivas. Zolo añade: “The political system works as a prescriptive structure of preselection of possibilities. It selects from the totality of possible events a much more restricted range of alternatives, reinforcing their probability and making the object of social expectation” (1992, p. 39).

El sistema político actúa sobre la atribución de valores conforme a la definición de David Easton. Impacta sobre la probabilidad de los eventos socio-económicos haciendo uso de la institucionalidad. Si se toma en cuenta este enfoque se puede decir que la democracia ha fracasado –parcialmente- en la gestión del medioambiente al no haber permitido seleccionar

los riesgos de manera acertada (Power & McCarty, 2006). Ahora bien, no se trata de que no haya habido selección de riesgo o que no haya mitigación sino más bien que el proceso no ha disminuido una inseguridad cuya solución escapa a la acción personal (Esenberg, 1992).

2 ELECCIÓN DEL ESTUDIO DE CASO Y LAS FUENTES DE DATOS

Según Dente & Subirats (2014) el estudio de caso es el enfoque metodológico más común para el análisis decisional. Sin embargo, se plantea la duda sobre el número de casos, así como la naturaleza del análisis (meramente descriptivo vs comparativo). Independientemente de la elección metodológica el estudio de caso debe de buscar explicar cuál es la cadena causal que lleva a producir el resultado además de los factores determinantes que pueden sustentar la teorización (Dente & Subirats, 2014, p .275).

En este trabajo se propone hacer un estudio de caso principal. Ello en razón de la limitada capacidad técnica y temporal para ahondar en más de tres casos. Aunque “la idea es que por medio del análisis comparado de las decisiones sea posible identificar nexos causales entre ciertas características del proceso decisional” (Dente & Subirats, 2014, p. 286) lo cierto es que la estructura comparada requeriría una capacidad de investigación mayor. Es por ello que “la solución más frecuente y recomendada consiste en escoger aquellos casos que maximicen la varianza sobre la variable independiente considerada [...], formulando al mismo tiempo hipótesis lo más precisas posible sobre la combinación de dichos factores con las demás características del proceso decisional” (Dente & Subirats, 2014, p. 287).

2.1 Elección del estudio de caso

Teniendo en cuenta las aclaraciones anteriores, se propone desarrollar la investigación sustentada en el *process tracing* (PT) desde un caso principal escogido por su trayectoria, cuyo “análisis del sistema decisional puede ayudar a cuestionar los modelos que explican lo que sucede en cada proceso específico” (Dente & Subirats, 2014, p. 292). El caso respondería a una situación de *policy change* en formulación de las políticas acompañada de una apertura del proceso de decisión a más actores. Se presentan ahora los requisitos que debe de tener el caso de cara a la posible validación de la hipótesis. Después se explica cómo cumple el caso retenido con esos mismos requerimientos metodológicos.

2.1.1 Requisitos necesarios para el caso elegido

Muchos académicos han criticado el uso de un solo caso a pesar de que Allison & Zelikow tuvieron éxito en 1999 (Yin, 2011, p. 100). Harry Eckstein, (Como se citó en Gomm et al., 2000, p. 137) habla del uso de casos heurísticos cuya fortaleza sería la de permitir llevar a conclusiones de manera más directa aunque advierte sobre los límites de dicha elección metodológica (pp.138-139): la investigación cualitativa debe imponerse unas estructuras de trabajo sólidas. Es por eso mismo que aquí se intenta llevar a cabo un análisis cualitativo ordenado, estructurado, coherente y consecuente. El estudio se basa para ello, en el *process tracing* que respeta la progresión recomendada por Yin (2011, p. 177) dividida en cinco momentos: 1) compilar; 2) desmontar; 3) re-ensamblar; 4) interpretar; 5) concluir.

Se estima que desde la lógica metodológica del PT el caso debe de cumplir con varios requisitos. Primero, ha de tener el resultado que se busca explicar (el PCh). Segundo, ha de ser posible el proceso de observaciones causales por lo que debe de haber suficiente información y datos confiables. Tercero, se ha de poder analizar un caso donde las hipótesis contrarias pueden ser potencialmente ciertas. Cuarto, el caso debe mostrar lo que pasa cuando hay cambio y cuando no lo hay. Teniendo en cuenta todos estos criterios, se ha escogido centrar la investigación en la Política Pesquera Común de la Unión Europea, cuya particularidad es que la toma de decisiones liga elementos de supra-nacionalidad e inter-gubernamentalidad, siendo un sistema político más complejo y plural que el de un Estado-Nación.

Se puede decir que el caso de estudio central, la Política Pesquera Común de la Unión Europea, ha sido retenido por cinco razones principales²⁹. Primero, tiene la ventaja de existir una muy amplia literatura sobre su desarrollo, especialmente sobre su último proceso de revisión entre 2009 y 2013. Segundo, hay un cierto consenso sobre la existencia de un cambio substantivo en la formulación de la política en su versión del 2013. Tercero, se está ante un tema medioambiental cuya evolución adelanta el camino que otras problemáticas pueden conocer y que actualmente aún no dan signos tan visibles como lo es la ya drástica disminución de las reservas haliéuticas (Hilborn, 2012). Cuarto, antes del acuerdo sobre la reforma del 2014

²⁹ Hay que añadir que el sector pesquero ha sido ya objeto de estudio desde los costes de transacción. En Anexo 16 se puede encontrar un diagrama de flujos de costes de transacción en situación de cogestión pesquera (Kuperan & Pomeroy, 1998, p. 108).

no había claridad sobre el PCh y muchos se temían la frustración del cambio. Tan es así, que Surís-Regueiro, Varela-Lafuente & Garza-Gil (2011) sugerían: “In conformity with our observations, we estimate that the forthcoming reform of the CFP in 2012 will not imply, generally speaking, significant changes” (p. 599).

2.2 Fuentes primarias

Se han privilegiado documentos oficiales para las fuentes primarias. Se pueden encontrar en la bibliografía complementaria diferentes tablas que resumen los documentos consultados, a excepción de la lista de los actores que han participado en el proceso de consulta de 2009 (en el Anexo 18 las organizaciones, en 19 los individuos). En fuentes primarias y en el Anexo 16 se listaron las 152 intervenciones de eurodiputados analizadas. Se puede citar el siguiente material complementario: a) informes anuales de la Comisión Europea sobre las políticas con datos financieros y una evaluación de las metas de las políticas; b) los informes anuales de la *European Fisheries Control Agency* (EFCA) sobre el monitoreo y control de la implementación de la PPC; c) los informes de consultoría o evaluación de entidades públicas o privadas sobre la progresión de las políticas; d) las transcripciones de los debates en el Parlamento; e) los aportes de los *stakeholders* a las consultas para reforma de la PPC; f) los datos obtenidos del cuestionario sometido a *stakeholders* del sector pesquero.

2.3 Fuentes secundarias

Se han consultado numerosas fuentes de información secundarias, principalmente investigaciones precedentes bajo forma de *papers* o libros. En general, han servido para entender mejor la progresión de las políticas en el largo plazo y contrastar el conocimiento propio de los casos. Las fuentes secundarias ayudan a entender la progresión de las miradas desde la academia y desde la prensa, además de contrastar datos y así revisar la fiabilidad de los datos de las fuentes primarias.

2.4 Fiabilidad de los datos

Se estima que los datos primarios usados son de gran fiabilidad por varias razones. Primero provienen de instituciones con una gran fortaleza metodológica estadística y sometida a controles de auditoría. Por otro lado, las transcripciones de los debates parlamentarios son

completas y exhaustivas. Han sido extraídas de las fuentes institucionales respectivas para ser reunidas en documentos que pudieran ser analizados desde el programa ofimático Nvivo.

La encuesta (cuyas preguntas y formato se encuentra en Anexo 14)³⁰ llevada a cabo entre el 10 de marzo 2015 y el primero de abril de 2015 fue contestada por 31 personas. En los resultados que se mostrarán se tienen en cuenta todas ellas. Para la recolección de las respuestas se escogió la plataforma virtual facilitada por Google Drive, puesto que permite sistematizar los resultados en una Tabla Excel de manera directa (en Anexo 15, Tabla 13). Se escogió también el uso de dicho sistema ofimático en razón de su facilidad de uso para el diseño del cuestionario, así como para receptores del mismo. Además, al estar localizado el cuestionario en un sistema operativo común y fiable, se estimó que el uso de la herramienta favorecía la credibilidad y la confianza del público solicitado.

Se crearon listas de envío a partir de la recolección sistematizada de las organizaciones que están o han estado vinculadas al proceso de reforma de la PPC en los últimos años (de 2009 a 2015). En la práctica, se relevaron los nombres de las organizaciones que la UE reconocía como interlocutores involucrados y se procedió a buscar los contactos de correos electrónicos de los mismos. Este trabajo supuso largas consultas de todas las páginas web de las organizaciones listadas. En pocos casos no fue posible encontrar al menos una dirección de contacto. A sabiendas de que se suele estimar en la literatura sobre metodología investigativa que se puede esperar un retorno de entre un 10 a 15%, se estimó necesario contar con al menos 300 contactos a los cuales remitir la encuesta.

Se puede encontrar en Anexo 15 la lista de todas las personas y organizaciones a las cuales se remitió la encuesta. Teniendo en cuenta que se validaron 31 respuestas se estaría ante los rangos medios explicitados anteriormente. No se podían esperar tasas de retorno mayores sobre todo si se tiene en cuenta el perfil profesional de los contactados: la mayoría tiene puestos de responsabilidad y ni siquiera gestionan sus emails profesionales personalmente, habiendo sido necesario contactar sus secretarías o ayudantes. Por otro lado, muchos de los contactos listados tenían respuestas automáticas activadas disculpándose de no poder contestar por estar de viaje

³⁰ Se ha dejado el cuestionario “activo” para que pueda ser consultado en <http://goo.gl/forms/IS7NnKBBRr>

laboral, cese o vacaciones. Entre las personas solicitadas se encontraban profesionales del sector, científicos, grupos consultivos, grupos de presión y legisladores europeos.

En razón de todo lo expuesto anteriormente se estima que las 31 respuestas recibidas, aunque no sirvan para ser consideradas como investigación cuantitativa en razón de las limitaciones metodológicas ya explicadas más arriba en esta investigación, sí tienen validez cualitativa. Todos recibieron el mismo email en inglés, el cual está transcrito al final del Anexo 15 en la Tabla 12. En el mismo, se ofrecieron datos personales del encuestador con el fin de generar confianza. Se precisó además que el cuestionario era anónimo y que los datos facilitados eran únicamente con fines investigativos. En la Figura 22 se presenta una síntesis visual de la triangulación de información a través de las fuentes usadas.

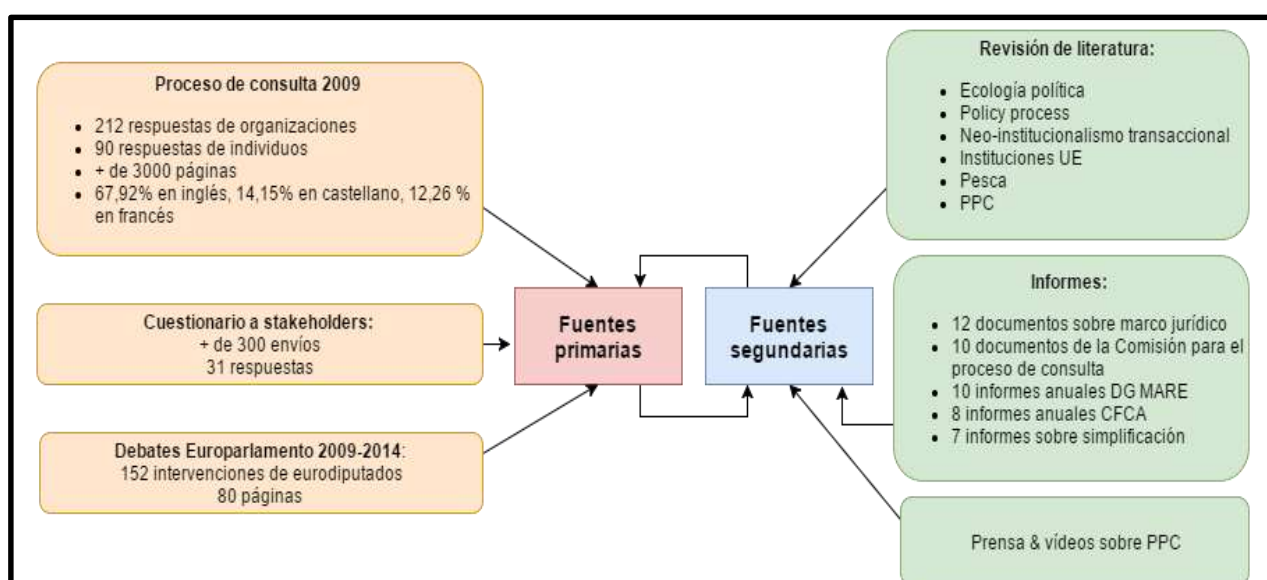


Figura 22. Resumen de las fuentes de datos usadas en la investigación

Fuente: elaboración propia

CAPÍTULO IV. UN ESTUDIO DE CASO: LA POLÍTICA PESQUERA COMÚN

El estudio de caso central se divide en las cuatro fases correspondientes a los cuatro objetivos derivados del *process tracing* explicitado anteriormente. A modo de recordatorio se puede sintetizar el progreso del estudio en el esquema siguiente (ver Figura 23).



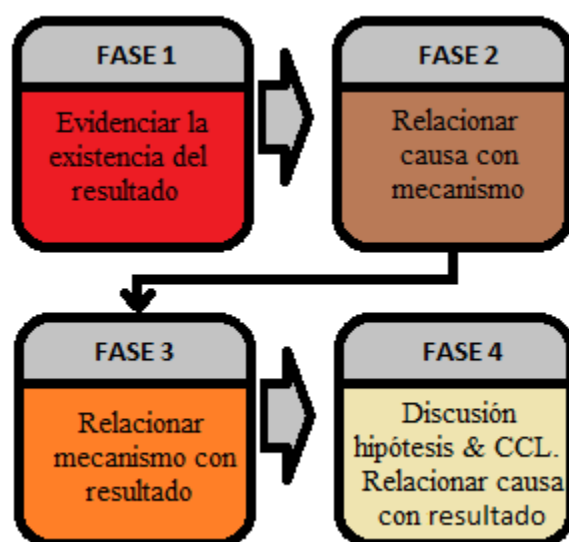


Figura 23. Estructura del estudio de caso en función del *process tracing*

Fuente: elaboración propia

El análisis que se desarrolla en las cuatro fases, se nutre de diferentes fuentes: 5 primarias y varias secundarias. En primer lugar, están los 312 aportes al proceso de consulta (entre 2009 y 2010) de los cuales 212 son de organizaciones y 90 de individuos. La documentación revisada está disponible en la página web de la Comisión Europea³¹. Los aportes han sido descargados entre el 15 de enero 2015 y el 20 de marzo del 2015. Se ha juzgado útil el análisis de todos los aportes de los *stakeholders* en manera sustitutoria a una investigación basada en entrevistas, al ver que los aportes no están limitados. Todos los participantes mandaron sus opiniones sin restricciones ni de espacio ni de argumentación. Las 212 aportaciones de las organizaciones totalizan 3.407 páginas (la media geométrica de los aportes es de 9,52 páginas, la mediana de 9 páginas). De los 212 aportes de organizaciones, 144 estaban en inglés (67,92% de los aportes), 30 en castellano (14,15% de los aportes), 26 en francés (12,26 % de los aportes), 9 en portugués (4,25% de los aportes) y 3 en italiano (1,42% de los aportes). Los disponibles en otras lenguas comunitarias, no fueron considerados por no ser entendidas por el investigador (menos de 5% del total de los aportes recibidos por la DG MARE). En la Figura 24 se ofrece un resumen del porcentaje de aportes por tipo de actores, allí se ve claramente que los que más participaron fueron los *stakeholders* sectoriales, las ONG y los actores públicos.

³¹ http://ec.europa.eu/fisheries/reform/consultation/received/index_en.htm

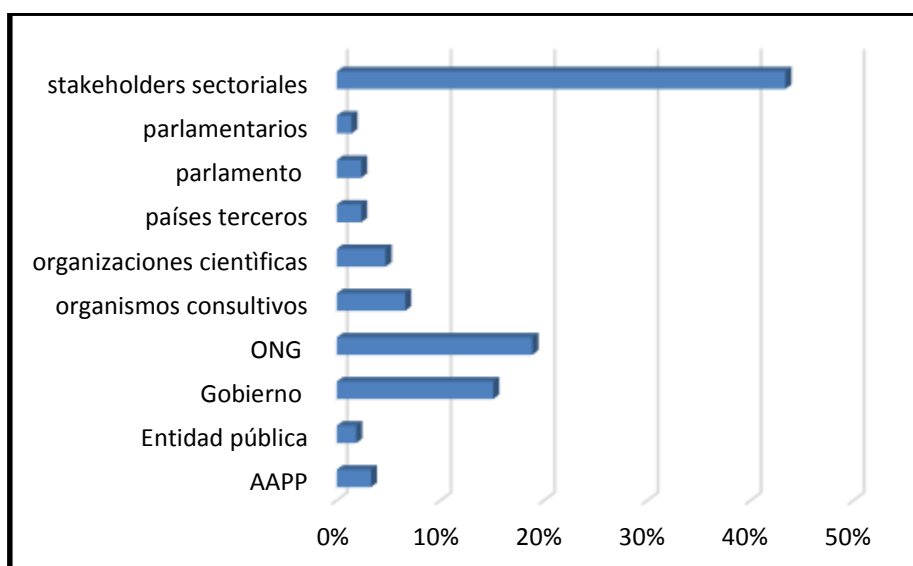


Figura 24. Aportes por tipo de actor (en % del total)

Fuente: elaboración propia

Además de lo anterior, la Figura 25 permite ver que los actores que más participaron son de índole nacional o regional.

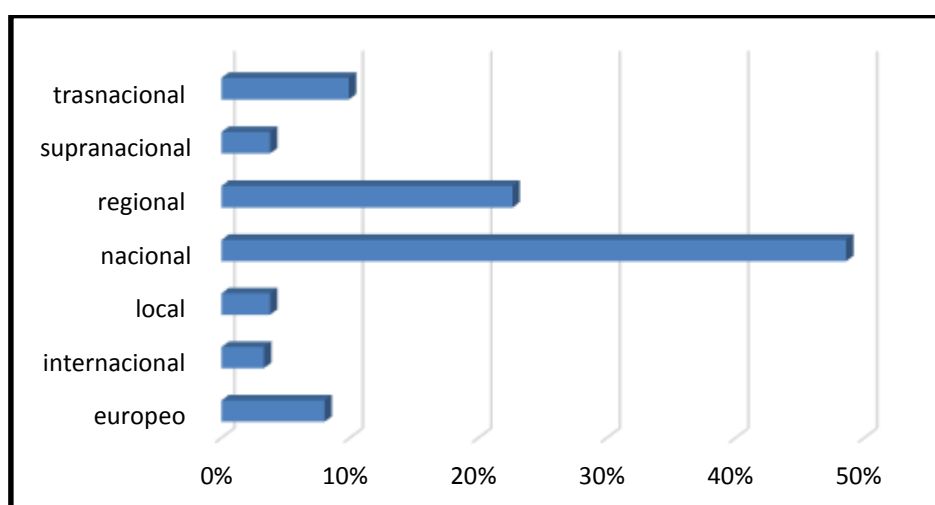


Figura 25. Aportes por ámbito geográfico (en % del total)

Fuente: elaboración propia

Finalmente, es igualmente sugestivo ver que la mayoría de los aportes provinieron de los países cuyo sector pesquero es relativamente importante a nivel europeo. (Ver Figura 26)

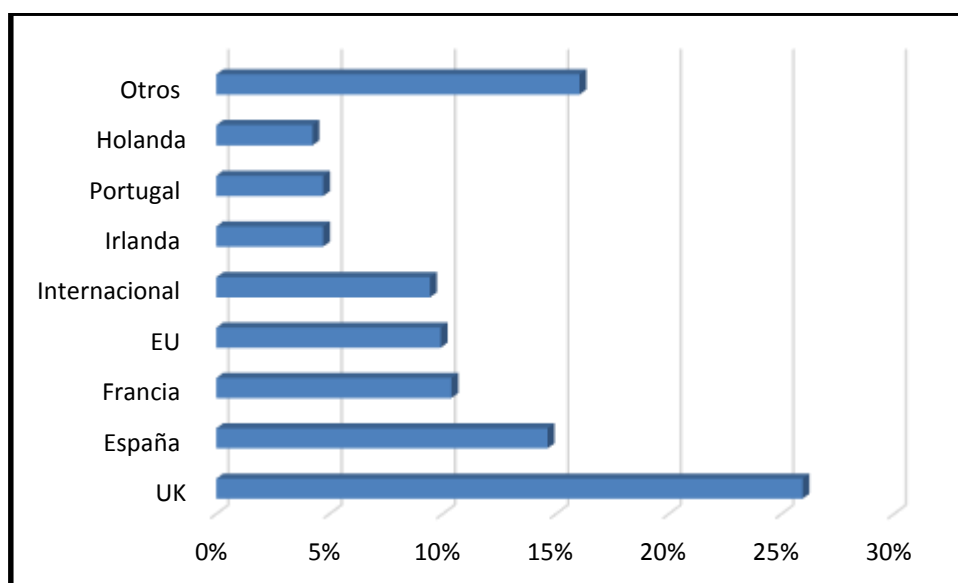


Figura 26. Aportes en función de la procedencia (% del total)

Fuente: elaboración propia

En segundo lugar, se encuentra el análisis de los 152 discursos de los europarlamentarios efectuados sobre el tema de la pesca durante la legislatura del 2009 al 2014. En el Anexo 16, se puede encontrar una clasificación de todas las intervenciones por orden cronológico, donde se especifica el eurodiputado y su filiación por grupo parlamentario. La lectura de los discursos ha sido complementada con un escaneo gracias al programa de investigación cualitativa Nvivo. El uso de dicha aplicación, no supone un análisis en sí, pues solo es un asistente con el cual validar las observaciones a través de la sistematización. El primer examen, ha sido conocer las palabras más recurrentes en los debates europarlamentarios. En el Anexo 17.A se puede encontrar un detalle gráfico de las palabras más repetidas, así como sus interacciones mutuas. Aunque no será objeto de estudio, se pueden encontrar igualmente en el Anexo 17.A, las representaciones de las frecuencias bajo forma de nubes de palabras (Figuras 2,7 y 11). Se ha elaborado dicho análisis con diferentes criterios: el número de palabras más repetidas (30, 50 y 300) y la búsqueda de términos exactos, cercanos o generalizaciones. El proceso de consulta ha servido para conocer el contexto de la reforma, así como la opinión de los *stakeholders*. Se estableció una revisión de las variables en los aportes (Anexos 18 y 19) con el fin de ofrecer una visión estadística de las mismas. En las Tablas elaboradas se verificaron los comentarios desde las variables del marco teórico, aunque también se tuvieron en cuenta, las diferentes argumentaciones avanzadas por los actores.

En tercer lugar, está el análisis de la encuesta (ver Anexo 15)³² llevada a cabo entre el 10 de marzo 2015 y el primero de abril de 2015, contestada por 31 personas (resultados en Anexo 15, Tabla 13). En cuarto lugar, está el examen de vídeos de partidos y políticos relativos a la problemática de la pesca. En quinto lugar, se encuentra una revisión de la prensa entre el 2009 y el 2015. En sexto lugar, se hizo una revisión de la literatura académica relativa a la pesca y la PPC.

1 FASE 1: DEL CONTEXTO DE LAS POLÍTICAS AL POLICY CHANGE

El documento que lanzó y comunicó al público el diagnóstico que hizo la UE del sector pesquero, fue el llamado Libro Verde. En él la Comisión Europea, con sorprendente franqueza, enumeró los cinco fallos estructurales que a su parecer adolecía la PPC (European Commission, 2009, p.9). La misma comisaria de pesca, Damanaki (2010, junio/08), resumió ante el Parlamento el objetivo: salir de la “espiral negativa” en la que se encontraba la UE³³. Esta decisión fue saludada por muchos actores públicos, como Cornwall Sea Fisheries District (2009, p.2), quienes subrayaron que el primer paso indispensable era asumir y asimilar el fracaso de la PPC.

La primera causa ofrecida por la Comisión, fue el irresuelto dilema de la sobrecapacidad de la flota comunitaria. Esta posición era compartida por la DG MARE (2011, p.7) quien asumía que ciertas flotas eran demasiado grandes y económicamente poco rentables a pesar de los altos niveles de subsidios ofrecidos. La segunda causa esgrimida, era que las metas imprecisas de la PPC no habrían servido de guía efectiva para la toma de decisiones e implementación (European Commission, 2009, p. 9). Tercero, la Comisión estimaba que el proceso decisional fomentaba una visión a corto plazo, punto con el que coincidieron también varios europarlamentarios³⁴. Cuarto, la PPC había fallado en responsabilizar a la industria y

³² Se ha dejado el cuestionario “activo” para que pueda ser consultado en <http://goo.gl/forms/IS7NnKBBRr>

³³ “Como ya he dicho, el propósito de la reforma es dar la vuelta a la espiral negativa en la que nos encontramos ahora. Contamos con un sector pesquero que no es ecológicamente sostenible ni económicamente rentable”. (Damanaki, 2010, junio/07)

³⁴ Como Anna Rosbach en su intervención del 09/02/2010 “Tenemos una visión demasiado cortoplacista y no estamos pensando en la biodiversidad que nuestro planeta necesita. No se trata únicamente de la flora y fauna en peligro de extinción, la cuestión es mucho más compleja. Hay mucho que hacer, ¡y qué novedoso resultaría si empezáramos a tomar medidas preventivas en vez de reaccionar en el último momento!”. (Rosbach, 2010, febrero/09)

quinto, existía una insuficiente voluntad política para hacer cumplir las regulaciones, escasamente acatadas por la industria pesquera (European Commission, 2009, p. 9).

El sombrío panorama esbozado por el Libro Verde, chocó al sector por hacer generalizaciones, que fueron percibidas a veces como denigrantes o insultantes³⁵. Esto llevó a la advertencia del eurodiputado Antinoro (2010, febrero/09) quien consideró que la UE estaba reforzando su imagen de “enemiga” de los pescadores³⁶. Kelly (2010, febrero/09) advirtió también del profundo “desencanto” de los pescadores³⁷. A pesar de todo ello, gran parte del sector productor se prestó a construir la discusión a partir de las causas ofrecidas por la UE (como el CRPM, 2009 quién siguió escrupulosamente la estructura). Los actores ambientalistas, agrados por el diagnóstico, fueron inclusive más lejos al culpar al propio sistema regulatorio de la PPC como incentivo a comportamientos ilegales e insostenibles en razón de la debilidad de los controles (ClientEarth, 2009, p.4).

En ese sentido, lo que está claro es que el problema central era uno: el pésimo estado de las reservas haliéuticas. Según la propia UE, a finales del 2010 el 56% de los stocks de pescado comercial en los mares comunitarios estaban por fuera de los límites biológicamente seguros, con 63% de los peces en estado de sobrepesca (DG MARE, 2011, p. 7), bien por encima del rendimiento máximo sostenible (RMS, más conocido en inglés como *Maximum Sustainable Yield*, MSY). La situación estaba agravada por los fuertes descartes, como en el Mar del Norte, responsable de 13% de los descartes mundiales para solo 2% de las capturas globales (DG MARE, 2011, p. 7). Entre algunos pescadores especializados el descarte subía inclusive al 50% o 70% de las capturas (DG MARE, 2011, p. 7). La propia UE reportó que entre 2010 y 2013 la sobrepesca seguía siendo una realidad: en el Mediterráneo por ejemplo, 93 de 113 caladeros estaban por encima de los MSY (DG MARE, 2014a, p. 8).

³⁵ No solo por parte de stakeholders sectoriales, inclusive europarlamentarios como Bastiaan Belder quién en su intervención del 25/02/2010 dijo: “No podemos hablar de forma general sobre el exceso de capacidad o la sobrepesca o la falta de cumplimiento” (Belder, 2010, febrero/25).

³⁶ “Si sigue actuando de esta manera, la Unión será considerada cada vez más como enemiga de nuestros pescadores, que llevan a cabo una actividad importante para el producto interior bruto (PIB) tanto nacional como europeo [...]” (Antinoro, 2010, febrero/09).

³⁷ “Tenemos maravillosas comunidades costeras que dependen de la pesca, pero, como he dicho aquí antes, nunca he encontrado más desencanto entre cualquier grupo de personas que el que he observado entre los pescadores” (Kelly, 2010, febrero/09).

Más allá del alarmismo justificado por esa sobrepesca, la Comisión adoptó también un tono positivo, al ofrecer los temas donde percibía que estaban las vías de respuesta. En este punto, se buscaba aumentar el cumplimiento de las normas, debatir la aplicación de un tratamiento diferenciado para las flotas costeras, aprovechar lo mejor posible los caladeros propios de la UE, poner a debate la reforma del sistema de la estabilidad relativa, así como una mayor y diferente regulación de los acuerdos de pesca con países terceros (European Commission, 2009). Paralelamente, la UE proponía nuevas regulaciones para los mercados de los productos o inclusive articular la política pesquera con las otras políticas marítimas para mejorar el cumplimiento de los objetivos (DG MARE, 2011, p. 7).

La Comisión propuso también redefinir la naturaleza y monto de los apoyos financieros, al entender que el Fondo Europeo de Pesca (FEP, en inglés European Fisheries Fund, EFF) había tenido un bajo nivel de desembolsos entre 2007 y 2010, en razón de las dificultades técnicas enfrentadas por los países miembros para establecer los sistemas de control y gestión (DG MARE, 2011, p. 9). La lenta implementación se debió igualmente a la deficiente capacidad administrativa de los países, así como a insuficientes contrapartes del sector privado para llevar a cabo proyectos en el sector, especialmente, en contexto de contracción macroeconómica (DG MARE, 2011, p. 9).

Además de la preocupación financiera, la Comisión manifestó que se tenía que mejorar la toma de decisiones, a partir de un conocimiento científico ampliado. En efecto, según la Comisión uno de los problemas era la insuficiente información científica (en 2010 no había datos para 38 % de los caladeros comerciales), donde las instancias europeas manifestaban depender de los datos ofrecidos por los países miembros (DG MARE, 2011, p. 8). Los problemas se debían a la debilidad de los mecanismos de comunicación de datos, así como la relegación en el esfuerzo estadístico de la dimensión socio-económica del sector (DG MARE, 2011, p. 8).

Por último, el Libro Verde enunciaba una reflexión sobre el papel de la piscicultura en el futuro del sector y los mercados (European Commission, 2009). A este nivel, la producción acuícola había ido creciendo en la UE, con un incremento de 3,8% en tonelaje y 3,4 en valor entre 2011 y 2012, con un 80% de la acuicultura desarrollada en aguas marinas. El sector estaba caracterizado por un crecimiento lento, donde el apoyo del Fondo Europeo de Pesca había

ayudado a mantener la rentabilidad a pesar de una reducción de la productividad laboral (DG MARE, 2015, p. 20).

Más allá de estos puntos, la Comisión propuso cinco grandes posibilidades o vías de reforma (European Commission, 2009): 1) la prohibición de los descartes; 2) implantar una gestión a través del rendimiento máximo sostenible (*Maximum Sustainable Yield*); 3) la regionalización de la fijación de cuotas y demás medidas técnicas en función de las especificidades de las especies por zonas marítimas; 4) la integración de medidas destinadas a la dimensión social del sector, donde los empleos eran vistos como poco atractivos, al tiempo que muchas comunidades locales costeras dependientes de la actividad, estaban en un precario equilibrio (DG MARE, 2011, p. 7) y; 5) la introducción de derechos de pesca transferibles.

El lanzamiento del debate sobre la PPC en 2009, generó una amplia respuesta con tono decidido y firme desde los *stakeholders*. Muchos productores pequeños subrayaron que el reconocimiento de los errores, debía generar medidas valerosas y serias, que pusieran igualmente freno a la imposición de la visión desde los lobbies dominantes (ArtesanalPesca, 2009, p. 4). El sector público, inclusive extra-comunitario, también insistió en la necesidad de revertir el pésimo estado de los caladeros (Iceland, 2009, p. 1). Por último, los think-tanks e intelectuales, tendieron a enmarcar el debate en problemáticas más generales, tales como el sistema económico propugnado por la UE centrado en las empresas y no las personas (New Economics Foundation, 2009, p. 1). Los eurodiputados tendieron a considerar la complejidad de interacción entre causas (como por ejemplo Kelly, 2010, febrero/09)³⁸, aunque generalmente, centraron sus alocuciones en sub-temas acotados.

1.1 Contexto del sector

Para entender la política pesquera común, primero hay que explicar cuál es el contexto del sector en sí; en consecuencia, hay que mezclar el análisis económico junto con las particularidades regulativas. Una de las dificultades tradicionales que han acompañado los tomadores de decisiones, ha sido justamente valorar el peso económico del sector de las pesquerías; en efecto, la mayoría de las flotas son de pequeña eslora y habría que apreciar la

³⁸ “Este es el resultado de las cuotas, la pesca ilegal, la falta de trazabilidad del pescado al tenedor y, en particular, una regulación demasiado entusiasta, sanciones draconianas y las bajas por importaciones de pescado de dudosa calidad y de dudosa procedencia.” (Kelly, 2010)

gran diversidad de sus impactos más allá de suplir los mercados con pescado (creación o mantenimiento del empleo en comunidades costeras, preservación estructuras sociales o de prácticas culturales; Veiga et al., 2016, p. 65). Si bien se pueden desgranar sus principales dimensiones, existen pocas herramientas holísticas que permitan comprender la relevancia del sector marítimo. Por su lado, aunque Fernández-Macho, González & Virto, (2016) hayan propuesto un índice sintético destinado a acompañar y mejorar la toma de decisiones, lo cierto es que los análisis siguen siendo segmentados como se hace en esta investigación.

Según los datos que maneja la Comisión Europea, la UE era el quinto mayor productor mundial de mercancías relacionadas con la pesca y la acuicultura, representando aproximadamente el 3,5% de la producción mundial en el año 2011. Esto representó una reducción con respecto a 2009 (el 4,4% del total), achacable tanto al incremento de la producción mundial como al descenso de la producción de la UE. En términos de volumen, la UE produjo 6.143.294 toneladas de peso vivo en 2011 (Unión Europea, 2014, p. 18). España, Reino Unido y Dinamarca, eran los mayores productores en volumen dentro de la región, representando el 18,46%, 13% y 12,54%, respectivamente. Se puede observar en la Figura 27 la producción de los países europeos.

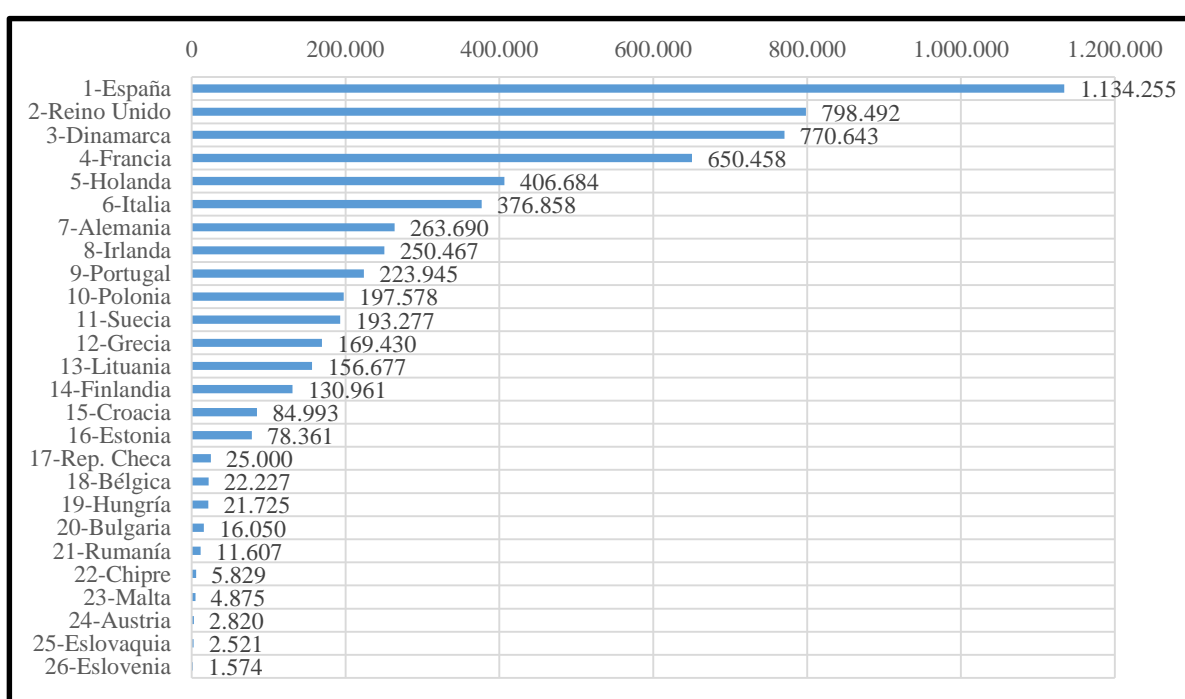


Figura 27. Producción en capturas y acuicultura por Estado miembro (2011, en toneladas)

Fuente: elaboración propia con datos de (Unión Europea, 2014, p. 19)

Si se toma como referencia el volumen de capturas, la flota de la UE sería la quinta potencia a nivel mundial. En 2011 representó el 5,18% de las capturas mundiales, cifra que ha ido bajando progresivamente, como se puede observar en la Figura 28.

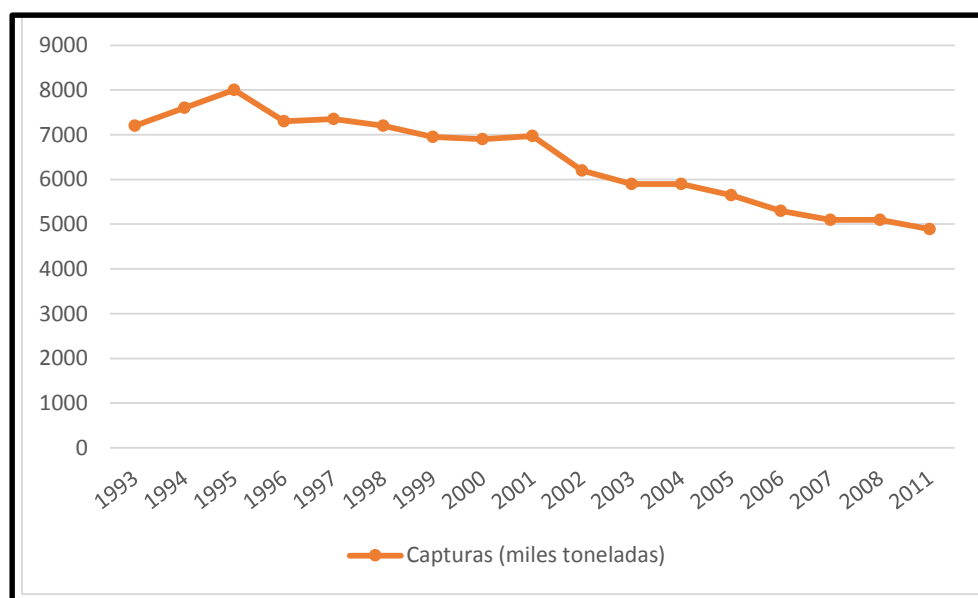


Figura 28. Volumen de capturas 1993-2011 (en miles de toneladas)

Fuente: elaboración propia con base en datos de (Comisión Europea, 2014, p.21; European Comission, 2011)

Los tres países que más capturas realizan son España (17,59% del total de la UE), Dinamarca (15,11%) y Reino Unido (12,26%). Por otro lado las cinco especies más capturadas fueron el arenque (10,46%), el espadín (8,48%), la caballa (7,72%), los lanzones (6,87%) y la sardina con 6,31% (Unión Europea, 2014, p.21-22). Para el año 2012 la flota comunitaria generó unos ingresos de 6.900 millones de euros, los cuales, después de deducir todos los costes, se estima que generaron 458 millones de euros de beneficios netos, es decir, el 6,6% de los ingresos (Paulrud, Dentes de Carvalho, & Borrello, 2014, pp. 13, 15). Esta cifra se ha ido incrementando levemente con el paso de los años, tal como muestra la Figura 29.

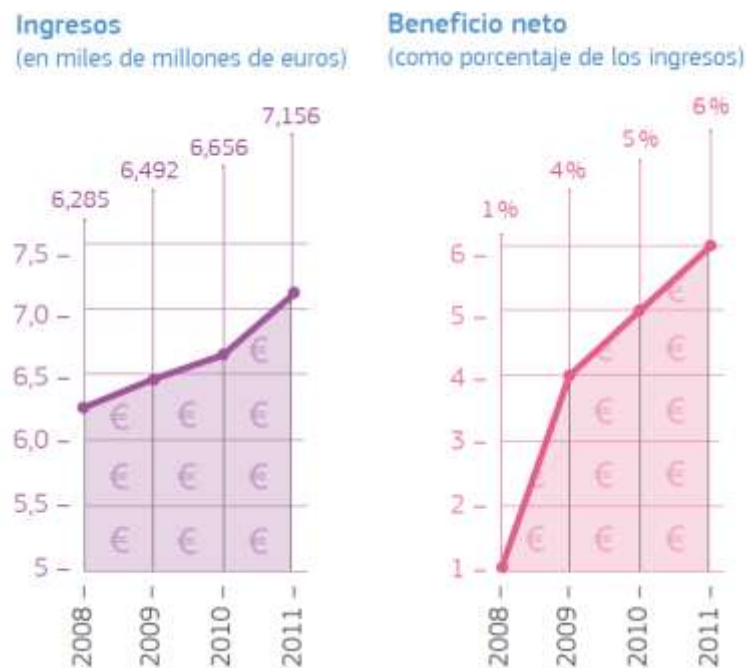


Figura 29. Ingresos y beneficio neto del sector pesquero de la UE

Fuente: tomado de (Unión Europea, 2014, p. 11)

Con respecto a la flota pesquera, la valoración es igualmente compleja. Como bien lo recuerdan Veiga et al. (2016):

La Unión Europea tiene de las mayores y más diversas flotas pesqueras del mundo. En enero del 2015 eran unas 85.744 embarcaciones, de las cuales el 80% eran definidas por el Comité científico, técnico y económico de pesca (STECF por sus iniciales en inglés) como de pequeña eslora (menos de 12 metros), de las cuales la mayoría opera en el Mediterráneo. (p. 65)

No obstante, a febrero de 2014 se contaba con 87.445 barcos (de los cuales aproximadamente el 75% de ellos son de pequeña eslora, pescando en las zonas costeras); el 24% era de gran eslora y el 1% era flota de alta mar (Comisión Europea, 2014). Esta cifra suponía ya una drástica reducción de la flota pesquera comunitaria, que se ha venido produciendo desde los años noventa. En la Figura 30, se puede observar la progresión de la flota pesquera entre 1992 y 2012.

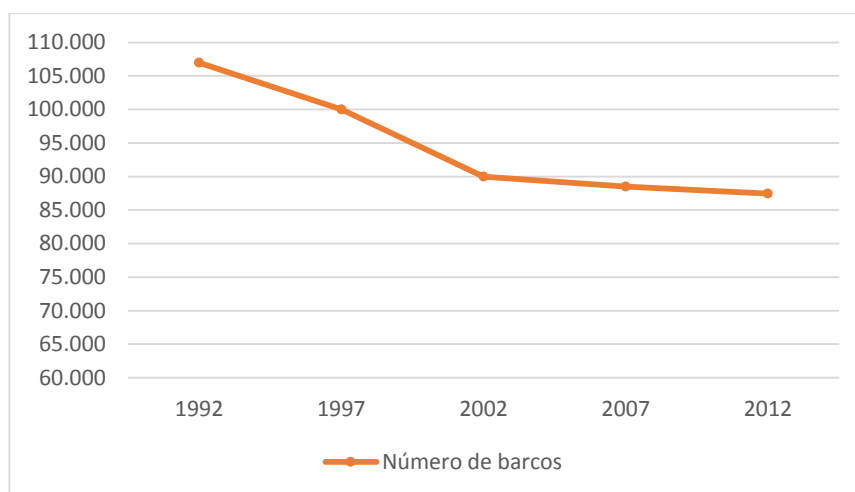


Figura 30. Flota pesquera UE 1992-2012 (en número de barcos)

Fuentes: elaboración propia con base en (Comisión Europea, 2014; European Commission, 2011)

Para entender la progresión histórica de la flota, se deben integrar las sucesivas ampliaciones de la UE desde 1992 (12 miembros) hasta la actualidad (28) y su lógico impacto en el número de embarcaciones. En cuanto a la capacidad motriz de la flota de la región, ésta era en 2014 de 6,69 millones de kilovatios, de los cuales el 18% pertenecían a Italia, seguida de Francia (16%) y España (14%) (Paulrud, Dentes de Carvalho & Borrello, 2014, p. 81). Teniendo en cuenta el número de embarcaciones y la potencia motriz, se puede decir que la flota pesquera de la UE ha descendido un 8% entre 2008 y 2012 y la potencia motriz se ha reducido un 11%. Para una representación visual, en Anexo 20 se encuentra un mapa de la flota pesquera de la Unión Europea en 2002, el cual se puede comparar con el mapa de 2010 en Anexo 21. Como se verá más adelante, ello se debe a los esfuerzos de la UE por mantener unas prácticas que garanticen la preservación de las especies marítimas. Esto ha supuesto una política activa en favor de la reducción de la flota pesquera. A pesar de este panorama, como bien lo aclaran ANFACO-CECOPESCA (2009):

Los grandes grupos empresariales tienen una enorme relevancia pues son generalmente los más competitivos y solventes, concentran la mayor parte de la facturación del sector, generan un elevado número de empleos y actúan como mecanismos de arrastre de otras actividades económicas, tanto del litoral como del conjunto de la economía. (p. 12)

En materia de comercio exterior, la UE es el principal importador de productos pesqueros y acuícolas del mundo. Sin embargo, su capacidad exportadora es significativamente menor, como se puede observar en la Tabla 22.

Tabla 22. *Comercio de productos de la pesca y acuicultura entre la UE-28 y terceros países, 2012*

Importaciones		Exportaciones	
Toneladas	K Euros	Toneladas	K Euros
5.578.068	19.238.417	1.976.740	4.170.313

Fuente: elaboración propia a partir de (Unión Europea, 2014, p. 34)

El principal proveedor de la UE es Noruega, país que representa el 20% del valor de las importaciones por 3.874 millones de euros, seguida de China (con un 8% del valor de las exportaciones y un monto de 1.566 millones de euros). En tercer puesto se encuentra Islandia, con el 5% del valor de las exportaciones y 968.758 miles de euros (Comisión Europea, 2014, pp. 35-36). Aunque estos datos podrían sugerir que los países de proveniencia de las importaciones son pocos, en realidad la UE importa de una gran variedad de países, sobre todo en razón de las especializaciones por especies. Esta situación se debe igualmente a un recrudescimiento de la competencia internacional en detrimento de los buques europeos puesto que según ANACEF & ANEPAT (2009):

La política pesquera desarrollada por la Comisión en los países terceros, está dando lugar a la desaparición de nuestra bandera en tanto que importamos las capturas de pabellones de conveniencia, China Popular y países emergentes que nos suplantán en aquellos caladeros. (p. 1)

Algunos eurodiputados también apoyaron esta visión, como Tsoukalas (2010, febrero/09)³⁹ al tratar la veda sobre el atún rojo el 09/02/2010.

³⁹ “La pesca del atún rojo es una actividad desarrollada a nivel mundial y los pescadores europeos se enfrentan a una dura y a menudo injusta competencia de los países del norte de África” (Tsoukalas, 2010).

En cuanto a las exportaciones se refiere, también se observa una relativa dispersión en los destinatarios. Destacan no obstante algunos: en primer lugar, EEUU, quien recibe el 10% de las exportaciones (por un valor de 415.326 miles de euros) seguido de Noruega (9% de las exportaciones y 394.023 miles de euros) así como Suiza (con 8% de las exportaciones por 334.653 miles de euros). Por países, España es el principal importador de productos pesqueros y acuícolas, representando el 17% del total, seguido de Suecia (13%) y Reino Unido (12%). España es también el principal exportador, con un 21% del total de exportaciones de la UE en este rubro, por delante de Holanda (14%) y Dinamarca (14%) (Comisión Europea, 2014, p. 35-36). Las importaciones y exportaciones están reguladas a través de la Política Pesquera Común, cuyo marco internacional se puede encontrar resumido en el Anexo 22.

Todo el contexto económico explicitado anteriormente, es el reflejo de un sector confrontado a dificultades estructuras y circunstanciales (ETF, 2009, p. 1) a pesar de tener un papel extremadamente relevante en el empleo por estar igualmente vinculado con actividades en tierra (ETF, 2009, p. 1). A nivel de su peso en el mercado laboral, el sector pesquero representa un papel muy desigual en el conjunto de la UE, tendiendo a concentrarse en unos pocos países y en unas regiones muy determinadas. Según datos del año 2012, en la UE trabajaban en el sector 151.383 personas, lo cual supone un descenso del 2% interanual desde 2008. El 71% de estos trabajadores se encontraban en cuatro países: España, Italia, Grecia y Portugal. La fuerza laboral del sector se distribuía de la siguiente manera (ver Tabla 23):

Tabla 23. *Trabajadores del sector pesquero en los principales países de la UE*

País	Número de Trabajadores	Porcentaje
España	34.399	23%
Italia	28.292	19%
Grecia	27.558	18%
Portugal	16.143	11%
Reino Unido	12.445	8%
Resto UE	32.546	21%
TOTAL	151.383	100%

Fuente: elaboración propia a partir de (Paulrud, Dentes de Carvalho, & Borrello, 2014, p. 19)

El sueldo medio que percibía un trabajador del sector pesquero en la UE en 2012 era de 18.000€ al año, existiendo fuertes desigualdades entre países. Mientras los trabajadores belgas y daneses ganaban 78.000€ y 68.000€ respectivamente, los griegos recibían 7.000€ y los chipriotas 2.000€. Las diferencias también se hacen palpables con respecto al tamaño de las

embarcaciones; las de baja eslora empleaban a 72.800 personas (el 48% del total), en las cuales se recibía un sueldo medio de 8.500€. Por su parte, 72.300 personas (el 48% del total de la fuerza laboral) trabajaban en embarcaciones de gran tamaño y percibían un sueldo medio de 25.300€, mientras que los que trabajaban en alta mar (6.000 personas, el 4% del total) tenían un sueldo medio de 10.500€. Con todo, desde 2008 el sueldo medio ha aumentado un 2% interanual (Paulrud, Dentes de Carvalho y Borrello, 2014, pp. 80, 81 y 93). Todo este panorama no quita que son muchas las comunidades pesqueras confrontadas a dificultades, razón por la cual el sector se ha beneficiado de ayudas financieras centralizadas desde Bruselas, especialmente para la reestructuración y modernización (EAPFA, 2009, p. 8).

Más allá de la pesca extractiva como tal, también hay que incluir en la reflexión a la acuicultura, pues a pesar de estar ligada a la Política Pesquera Común, se puede analizar de manera separada, puesto que constituye un sector con procesos productivos diferenciados. Según datos de la Comisión Europea, la acuicultura de la UE representaba en 2011 el 1,5% del volumen de la producción acuícola mundial (1.254.106 toneladas), es decir aproximadamente el 4% en valor (3.600 millones de euros). En 2014 los principales productores de la UE eran el Reino Unido (739.685 miles de euros, el 20,55% del valor total), Francia (666.730, el 18,53%) y Grecia (452.976 miles de euros, el 12,59%). Por otro lado, este sector empleaba en 2014 a unas 85.000 personas en el conjunto de la UE, de las cuales 33.000 a tiempo completo (Comisión Europea, 2014, pp.16, 26). Para 2014, existían en la UE 232 organizaciones de productores en 17 Estados miembros, de las cuales 188 eran organizaciones de pesca artesanal, costera, en alta mar y de altura, mientras que 44 organizaciones pertenecían al sector acuícola u otros tipos de pesca. Por países, destacan España (con 33 organizaciones de pesca artesanal, costera, en alta mar y de altura y 13 del sector acuícola y otros), Italia (39 y 6 respectivamente) y Francia (28 y 4 respectivamente). (Comisión Europea, 2014, p. 32) Ahora bien, sigue existiendo una cierta desconfianza por parte de la pesca extractiva frente a la acuicultura. Como lo explican ANACEF & ANEPAT (2009) de manera abierta, “la acuicultura solo estará justificada cuando el volumen obtenido de peces en cautividad sea sensiblemente superior al de las capturas necesarias para alimentarlos, ya que éstas se le sustraen a las especies marinas que depredan sobre ellas” (p. 16).

Más allá de los sectores habituales u obvios, el contexto económico está cada vez más impactado por las actividades marítimas no tradicionales con huella medioambiental. Como

bien lo recuerda EAPFA (2009), la pesca también comparte espacio con el turismo, la minería o inclusive el sector energético por lo que el diálogo debería de reforzarse entre sectores (p. 8). Dos de las actividades que han sido tradicionalmente invisibilizadas serían: a) la marisquería, sector especialmente feminizado⁴⁰; b) la pesca deportiva en razón de su bajo impacto en las capturas. Sin embargo, como lo especifican las principales asociaciones del sector EAA, CIPS y EFTTA, la pesca deportiva tiene también un amplio impacto económico en las costas que inclusive se ha mantenido vigente en periodo de crisis económica (EAPFA, 2009, p. 3) . De hecho, en razón de esta creciente interdependencia económica entre sectores, la Unión Europea ha elaborado una política de gestión marítima, pensada también como palanca destinada a dinamizar económicamente ciertas zonas en dificultad (Fernández-Macho, González, & Virto, 2016, p. 73).

1.2 Contexto de las políticas

Una vez revisado el contexto económico del sector, se pasa ahora a revisar el contexto de las políticas vinculadas con la pesca en el seno de la Unión Europea. Esta sección se subdivide en la identificación y clasificación de los actores, que busca entender quiénes participan o no del proceso de decisión o implementación. A partir de este examen se propone una visión histórica de la PPC destinada a brindar una periodización de las políticas. Por último, se ofrece un perfil regulativo del sector en la UE para entender qué ha sido y es controlado a través de la PPC. Este panorama es necesario en razón de la alta complejidad del sector estudiado.

1.2.1 Identificación y clasificación actores

La identificación y clasificación de los actores del proceso decisional se puede elaborar retomando los criterios ofrecidos en la parte de la metodología de casos. En cuanto a la reforma de la PPC de 2013, se proponen compaginar dos clasificaciones. Por un lado, están los actores institucionales ligados con la gobernanza multinivel europea. Por otro lado, están los actores que han participado en el proceso de consultas entre 2009 y 2013, clasificados por la propia UE en cuatro categorías. En cuanto a los actores como la Comisión (dimensión política

⁴⁰ Cuyo papel fue reivindicado por Bilbao (2010, febrero/25) “Y justicia, también, para las mujeres de la mar, eternas olvidadas en este sector; sin su trabajo, la pesca, en muchas zonas del mundo, sería imposible”.

colegial), la DG Mare (dimensión burocrática bajo dirección política) así como los gobiernos regionales y locales, existe una doble naturaleza, donde es muy difícil establecer cuándo o cómo actuarían únicamente en una sola racionalidad en términos de Dente & Subirats (2014, pp. 106-118).

La revisión de los aportes de los actores (al proceso de consulta y los debates europarlamentarios) así como de la documentación oficial de la propia Unión Europea muestra que los únicos intervinientes que no cumplirían con los criterios mínimos para ser considerados como actores son los individuos, así como ciertas organizaciones no registradas. A pesar de ello, son tenidos en cuenta en la revisión posterior por varias razones: a) muchas contribuciones a título individual son hechas por integrantes de comunidades profesionales o académicas, que si bien intervienen a título propio, probablemente expresen el sentir de más individuos cercanos que no han participado y han delegado dicha tarea en los que sí lo han hecho⁴¹; b) la no inscripción de ciertas organizaciones en el registro europeo no debilita la identidad o intereses claros de ciertos actores a nivel argumental sino más bien a nivel de recursos de acción; c) las organizaciones que no cumplen con todas los criterios en términos de Scharpf son sobre todo entidades que transmiten el sentir o la opinión de actores con acciones o influencia en zonas periféricas. Se puede sintetizar el análisis de los actores en la tabla que sigue.

Tabla 24. *Criterios para determinar la naturaleza de los actores principales del sector pesquero*

Actor	Comisión Europea	DG Mare	Grupos Parlamento	FEMP	Consejos regionales	STECF	Gobiernos nacionales & regionales	Autoridades públicas (regionales & nacionales)	Individuales	Stakeholders sectoriales	Organismos científicos	ONG
Criterio												
Se puede reconocer un interés propio	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Condiciones supervivencia & autonomía	Sí	Sí	Sí	Sí	Incompleto	Incompleto	Sí	Sí	No	Sí	No	Intermitente

⁴¹ Varios documentos del proceso de consulta consultados hacen de hecho mención expresa de estas circunstancias.

Hay reglas formales o informales para representar	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	No	Sí	Sí	Sí
Identidad colectiva compartida en interno y comunicada en externo	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	No	Sí	Intermittente	Sí
Identidad facilita definir preferencias del actor	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Intermittente	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Tipo de actor	Político & burócrata	Burócrata & Político	Políticos	Burócrata	Expertos	Expertos	Burócrata & político	Burócrata & político	Intereses generales & especiales	Intereses generales & especiales	Intereses generales & especiales	Intereses generales & especiales	

Fuente: elaboración propia a partir de la clasificación y criterios de Scharpf (como se citó en Dente y Subirats, 2014, p.77)

Más allá de la consideración del tipo de actores, se ve a través del proceso de consulta que algunos actores son más activos en función del origen: los stakeholders y entidades públicas de los mayores países miembros productores, las ONG de ámbito nacional y transnacional, los consejos científicos de índole nacional o europea. Vale la pena precisar que los países origen de la mayoría de los 212 aportes institucionales recibidos por la DG MARE entre 2009 y 2010 son: Reino Unido con 55 documentos (25,94% de los aportes), España con 31 documentos (14,62% de los aportes), Francia con 22 documentos (10,38% de los aportes), instancias a nivel europeo con 21 documentos (9,91% de los aportes), instancias de nivel internacional con 20 documentos (9,43% de los aportes), Irlanda y Portugal ambos con 10 (4,72%) y Holanda con 9 (4,25%). Los 34 documentos restantes provienen de 16 orígenes distintos y representan

16,04% de los aportes institucionales recibidos en el proceso de consulta.⁴² A todo este panorama hay que poner en perspectiva el éxito de la consulta de 2009. Se han recopilado todos los procesos consultivos de la UE según sectores (ver Anexo 28) para poder comparar y saber si el sector pesquero ha consultado más regularmente que otros sectores. Se concluye que este ha sido de los más participativos: el segundo sector temático con más consultas fue el de la pesca (3,91% de las consultas), estando solo por delante el medioambiente (17,13% de las consultas entre 2002 y 2014).

1.2.1.1 Tres criterios suplementarios para la clasificación de los actores

Se puede igualmente diferenciar los actores a partir de tres criterios más. Primero está el nivel de antigüedad (como organización y como actor en el proceso de las políticas), que origina una percepción distinta en cuanto a la legitimidad para ser actor activo en la formulación de la política. Estarían por ejemplo las Cofradías de Pescadores en España, organizaciones relevantes de la pesca costera, responsables de tareas de control y venta a través del sistema de las lonjas (FNCP, 2009, p. 7). En este caso la antigüedad está ligada con el carácter tradicional y artesanal.

El segundo criterio para clasificar los actores, puede ser también su tipo de relación con el contexto de la política y la toma de decisión: directa o indirecta. Esta es la misma distinción que ofrecen Santiago et al. (2015, p. 88), para quienes los *stakeholders* directos son aquellos individuos o grupos que usan o dependen de la gestión pesquera, se ven impactados por ella como beneficiarias o perjudicados. En este grupo se tienen a las agencias de gestión de los diferentes niveles de gobierno, además de las organizaciones del propio sector (Santiago et al., 2015, p. 88). Los *stakeholders* indirectos serían aquellos con un interés o rol intermediario en la actividad pesquera, como los consumidores, ONG ambientalistas, consejos consultivos o científicos (Santiago et al., 2015, p. 88).

El tercer criterio para la clasificación de los actores, podría también ser su carácter interno o externo a la UE. Para los de índole externa, habría dos tipos: los países terceros con intereses o interacción con el sector pesquero de la UE y los productores europeos cuyo principal centro geográfico de operaciones se encuentra en aguas externas a las de la UE. En cuanto a países

⁴² Datos propios, fruto de la investigación.

terceros se refiere, estos tendrían un papel relevante en la fijación de las cuotas de pesca (Carpenter, Kleinjans, Villasante & O’Leary, 2016, p. 13). Entre otros, se encuentran las Islas Feroe, Noruega, Rusia, Islandia, Marruecos o Mauritania. La relevancia de los terceros países reside en que las cuotas fijadas junto a terceros tenderían a sobrepasar en mayor porcentaje los límites propuestos por el Consejo Internacional para la Exploración del Mar -CIEM, o CIES por sus siglas en inglés (Carpenter, Kleinjans, Villasante, & O’Leary, 2016, p. 13).

En cuanto al sector externo se refiere, el gran problema residía en saber si se aplicaba a la flota comunitaria las mismas normas por fuera de las aguas de la UE. Como lo avisan gran parte de los actores del sector, esas reglas no tendrían motivos para ser diferentes, a sabiendas de que los desafíos son los mismos (Pelagic RAC, 2009). Esta posición fue asumida por un número importante de europarlamentarios: Jahr (2011, abril/06), Becali (2011, abril/06), Imbrasas (2011, abril/06), Bilbao (2010, febrero/25) y Rodust (2010, febrero/25). Todas las citas están disponibles en el Anexo 23, Tabla 1.

Sin embargo, la superposición de las medidas destinadas a reducir la capacidad pesquera asimilada por algunos a una obsesión (por ejemplo, EPF&ORTHONGEL, 2009, p. 24), demostraría que la UE generaliza sin tener en cuenta las particularidades de la industria pesquera lejana. En efecto, esta estaría no solo desarrollándose en contextos donde la sobrepesca es menos preocupante, sino que además respeta cuotas fijadas por las Organizaciones Regionales de Pesca – ORP (EPF&ORTHONGEL, 2009, p. 24).

1.2.1.2 Dos dificultades para la clasificación de los actores

Más allá de la identidad de los actores, hay dos dificultades para la clasificación de los actores vinculados con las políticas. Por un lado, hay que reconocer que los actores pueden tener una diversidad de funciones y no solo una. El ejemplo más claro es el de la UE, quién funciona como decisor, regulador además de financiador. Como lo precisa la propia Marinet (2009, p.11), los pescadores recibían ayuda financiera de la UE para pagar los buques de pesca en el contexto del desmantelamiento de la sobrecapacidad comunitaria. Paralelamente recibían también ayudas para pasar de actividades pesqueras a tareas ligadas con la conservación de las reservas marinas a través del establecimiento de una red de gestión ecológica. Es decir que, la UE llega a tener prácticas contradictorias las unas con las otras por la superposición de sus roles; esto es visible en el hecho de que la DG MARE gestiona dos políticas: la Política

Marítima Integrada (PMI) y la Política Pesquera Común (PPC). La DG MARE es responsable de proponer iniciativas legislativas y políticas, de coordinar los Estados miembros y otros sectores de la Comisión (DG MARE, 2014a, p.4).

Por otro lado, existe un gran desconocimiento del sector pesquero. Como bien lo explicó el ICSF (2009p. 3), el sector pesquero de baja eslora y artesanal es escasamente comprendido y documentado en Europa. No había un buen registro y seguimiento de las capturas, no había cifras actualizadas del número de embarcaciones, de operadores o inclusive de empleos ni tampoco datos sobre el perfil de sus trabajadores y la distribución de los beneficios de la actividad (ICSF, 2009, p. 3). Entre otras cosas, ello ha facilitado que se perpetúen prejuicios, donde la pesca tradicional es pensada como forzosamente más pequeña y por índole más ecológica. Por lo contrario, se ha tendido a pensar que los buques más grandes eran más contaminantes o ecológicamente dañinos. En definitiva, se habría perpetuado una confusión perniciosa que desconoce la diversidad de actores pesqueros: confusión entre tipo de pesca y propiedades de los buques usados (Régions Aquitaine, Basse-Normandie, Bretagne, Pays de la Loire et Poitou-Charentes, 2009, p.9). Esta situación, habría sido facilitada por la ausente participación activa de la pesca artesanal, quien no habría conseguido trasladar su agenda y sus diferencias en escenarios de discusión dominados por flotas industriales o semi-industriales (FGCP, 2009, p. 2). No sorprende pues que varios europarlamentarios insistieran durante los debates entre 2009 y 2014 sobre la necesidad de comprender bien las diferencias entre las diversas pesquerías (en Anexo 23, Tabla 2 se ofrecen las citas de los europarlamentarios que lo mencionaron).

1.2.1.3 Heterogeneidad de la racionalidad e influencia entre los actores

Las consecuencias de las dificultades para la generalización explicitadas anteriormente tienen también otras razones, entre ellas, una clara heterogeneidad en las diferentes racionalidades de los actores involucrados. Como bien lo explica Appleby (2009, p. 1) de Inglaterra, la sobrepesca es una respuesta racional a un sistema irracional: los pescadores actúan de una manera coherente con sus intereses y la sobrepesca es consecuencia de la PPC en sí (que sería entonces incoherente). La misma idea fue defendida por la europarlamentaria

(Lövin, 2010, febrero/25)⁴³. Sin embargo, ciertos eurodiputados -especialmente euroescépticos- no dudaron en convertir esta crítica en una criminalización del sistema, como hiciera (Davies, 2010, febrero/09)⁴⁴.

Las advertencias de Appleby están en la línea con lo que el FGCP (2009, p. 2) opinó, puesto que, el pescador no debería ser asimilado a un actor irracional o depredador que despreciaría el medio en el que “vive, trabaja y convive”. De hecho, el acercamiento simplista es acusado por gran parte del sector, como las regiones Aquitaine, Basse-Normandie, Bretagne, Pays de la Loire & Poitou-Charentes (2009, p. 8). Estas estimaron que era simplista ver la pesca como una actividad nefasta o buscar estigmatizar un tipo frente a otras. Es por ello que el debate debía deshacerse teniendo en cuenta los prejuicios históricos o nuevos (Aquitaine, Basse-Normandie, Bretagne, Pays de la Loire & Poitou-Charentes, 2009, p. 8). La lucha por entender la heterogeneidad también vino de la mano de los institutos de investigación cuyos fondos y salarios dependen de la voluntad política para su financiación, creando así situaciones de dependencia que deberían romperse (Assises de la pêche, 2009, p. 13).

La heterogeneidad entre los actores no solo se ve en sus preferencias, intereses o racionalidades. También habría una clara heterogeneidad en el peso que cada uno tiene económica, social o políticamente debido a los sesgos. Es paradójico por ejemplo que a pesar de que casi todos los actores involucrados en la PPC reconozcan la necesidad de más ciencia, ésta ha sido la orientadora de la toma de decisiones. Las políticas pesqueras son verosímilmente unos de los campos por excelencia donde la acción ha estado supeditada a la incorporación de los científicos a la toma de decisiones. Si se revisa el papel de estos en las políticas públicas a la luz de las conclusiones sacadas por Irvine (2009), se entiende que los expertos deberían aplicar el principio de precaución, ser transparentes y comunicativos. La gran dificultad para la ciencia a la hora de establecer causalidades y predicciones ha justificado la inacción durante muchos años. Este es recurrentemente puesto en duda por una ciencia politizada que no tiembla en ir en contra del último reporte del Panel intergubernamental sobre el cambio climático (IPCC), quién en 2013 dejó pocas dudas sobre el origen antrópico del problema y su extensión (Cf. Anexo 13).

⁴³ “Si todos los demás pescan en exceso, Suecia debe pescar en exceso también, según la Comisión. En otras palabras, la explotación era obligatoria para los Estados miembros.” (Lövin, 2010, febrero/25)

⁴⁴ “Este es un caso en el que el crimen organizado está implicado en la industria pesquera, y no es sorprendente cuando se va a hacer tanto dinero. La mafia se implica en el negocio [...]”. (Davies, 2010, febrero/09)

El caso de la PPC es tal vez paradigmático, puesto que, la omnipresencia de los científicos es precisamente la que ha sido cuestionada. Según De Vos et al. (2016) ciertos grupos de expertos en pesca fueron empoderados reduciendo la apertura y transparencia de los procesos de decisión, en los cuales los actores de la sociedad civil tenían un papel limitado (p. 1). En efecto, la PPC estuvo pues dominada por un enfoque predominantemente tecnocrático. Como bien lo expresa Appleby (2009), dicho acercamiento excluía numerosas partes interesadas, entre ellas: “buzos, pescadores deportivos, chartes de pesca, hoteles y comunidades costeras” (p. 2). La certeza de los científicos llevó también a la reacción contraria, a saber, ignorar sus avisos. El ejemplo de las cuotas que han sido asignadas entre 2002 y 2009 por encima de los mínimos aconsejados por los científicos lo demuestra. Como bien lo manifiesta Brint (1990), existe una progresiva politización de la ciencia así como un empoderamiento de los científicos cuyo papel ya no puede ser catalogado en sus cuatro categorías⁴⁵. No en pocos casos el debate pasa de las soluciones a la propia validez de las conclusiones científicas. Es ilustrador que en el caso de la democratización ecológica en la gestión del agua en Nueva Zelanda, Memon, Kirk & Selsky (2011) concluyeran justamente que la ciencia, además de tener dificultades para pronosticar, cambiaba los términos del debate (desde la calidad a la cantidad del agua).

Existen tres sectores particularmente dolidos por su ausencia en los procesos de reforma y consulta antes de 2009. El primero sería el de la pesca recreativa, que ha defendido su involucración por entender que todas las formas de pesca comparten recursos naturales y que el sector ligado al mar no se limita a los sectores comerciales, a saber, pesquerías tradicionales, acuicultura y procesadores (EAA&CIPS&EFTTA, 2009, p. 4). Estos serían los que han tenido un status preferencial en la UE, ampliando y profundizando una visión que despreciaba o infravaloraba el peso económico y social de la pesca recreativa o deportiva (EAA&CIPS&EFTTA, 2009, p. 2), visión inclusive compartida por actores ecologistas como Marine Conservation Society (EAA&CIPS&EFTTA, 2009, p. 6). Otro sector que, paradójicamente, ha sido infravalorado en cuanto a presencia en diálogos, sería el de las industrias de transformación y procesamiento. Las propias ANFACO-CECOPECA (2009, p. 2) expresaron su sorpresa sobre la escasa relevancia otorgada en el Libro Verde al sector industrial transformador. Según estas mismas organizaciones, además el análisis del mercado

⁴⁵ 1) tecnocracia; 2) mandatos extensos; 3) mandatos limitados; 4) “servidores del poder”.

de los productos pesqueros del Libro Verde estaba centrado en el sector extractivo, estableciendo una visión parcial de la amplia cadena productiva (ANFACO-CECOPECA, 2009, p. 2).

El tercer sector que había sido tradicionalmente marginado era la ciudadanía, quién no había tenido representación en las instancias de negociación institucional (Appleby, 2009, p. 2) hasta el 2009. Esta ausencia era aún más notoria si se tiene en cuenta, como lo dice de Vos (2016), que la prohibición del descarte es una prueba de la modificación del sistema de toma de decisión. La presión ejercida por ONG (descrita inclusive por eurodiputados⁴⁶) y otros actores de la sociedad civil ha sustentado dicha medida (de Vos et al., 2016, p. 2), pero también ha reforzado la desconfianza del sector pesquero. Este último se sintió criticado y atacado además de excluido en las discusiones en los países miembros relativas a la implementación de la medida (de Vos et al., 2016, p. 2). Es notorio pues que el papel de los científicos ha mudado paralelamente en la reforma de la PPC. Holmes & Lock (2010) sugieren tras examinar el funcionamiento de MariFish, que la manera de vehicular el conocimiento científico en el caso de las políticas pesqueras ha determinado el resultado de la reforma. Sin embargo, es aún más significativo que la participación del proceso que se dio entre 2009 y 2013 llevara a más diálogo, permitiendo que los científicos no monopolizaran la estructuración del diagnóstico. La progresiva concientización social habría ayudado a re-balancear las percepciones ligadas con la política consiguiendo una mayor alineación con las preocupaciones de sostenibilidad (EUCC Marine Team, 2009 3).

Es preciso mencionar que, el análisis de Carter (2013) sobre la PPC corrobora estas afirmaciones, al partir de un enfoque claramente crítico y felicitarse de que los actores de la sociedad civil hayan puesto en duda las conclusiones científicas. La relación que se da en la PPC entre la esfera política y la científica es, a parecer de este autor, paradigmática:

El caso de la pesca de la UE es extremadamente relevante para este debate, por lo menos debido a la historia de fracaso de su política para gestionar los stocks de peces de forma

46 Fraga (2010, febrero/09): “Entiendo la enorme presión a la que la opinión pública en general y esta Cámara en particular —como se está viendo— está siendo sometida por parte de las ONG medioambientalistas [...]” También Antonello Antinoro en su intervención del 09/02/2010: “Quisiera que no perdiéramos de vista la deseable soberanía de las políticas y que no nuestra obligación de no permitir que la influencia y presión de diversos grupos económicos, que probablemente desean obtener distintas cosas de este Parlamento, franqueen sus puertas.”

sostenible y el grado de incertidumbre sobre si esto está cambiando⁴⁷. (Carter, 2013, p. 28)

Entonces, según Carter (2013), en la PPC había una politización del consejo científico, induciendo una preferencia por herramientas clásicas de acción:

A partir de 1983 y el establecimiento de la Política Pesquera Común de la UE (PPC), hasta su segunda reforma en el año 2002, las formas dominantes para la evaluación de impactos se dotaban de contenido desde la tradicional visión 'comando y control'⁴⁸. (Carter, 2013, p. 29)

1.2.1.4 Heterogeneidad entre actores en el nivel de implicación

Más allá de la identificación y clasificación, la encuesta (cuyas preguntas y formato se encuentra en Anexo 15) llevada a cabo entre el 10 de marzo del 2015 y el primero de abril del 2015 (contestada por 31 personas) permite completar la información con la percepción misma de los actores (quién y cómo participó). En cuanto a las preguntas se refiere, éstas fueron remitidas dentro del cuerpo del correo electrónico (en Anexo 15, Tabla 12) además de un link a la encuesta. Casi la mitad de los que contestaron lo hicieron enviando un email normal, obviando el mecanismo para la contabilización de las respuestas de manera automática. Ante esta situación, se procedió a ingresar personalmente las respuestas en la web desde el enlace público, transcribiendo fielmente las respuestas recibidas y procediendo a verificar el ingreso de datos tres veces antes de la validación de los mismos. Todos los datos de las respuestas se pueden consultar en el Anexo 15, Tabla 13.

El cuestionario contaba con 15 preguntas en total. Se escogió limitar el número de las mismas por varias razones. Primero, para aumentar las probabilidades de respuesta (partiendo de la premisa de que cuanto más largo fuera menos respuestas se obtendrían). Segundo, por preguntar de manera concisa y directa a los encuestados sobre las variables. Al concebir el cuestionario como una manera de completar los datos obtenidos en el análisis del caso, así como de los discursos, se prefirió preguntar sobre variables operativas de manera directa. Esto

⁴⁷ Traducción propia del inglés al castellano.

⁴⁸ Traducción propia del inglés al castellano.

significa que se cuestionó sobre los TCs haciendo mención directa al concepto de costes y no usando perífrasis o sub-variables. Partiendo de esta lógica, se elaboraron al menos dos preguntas por variable, solicitando primero por la percepción del impacto de la misma y segundo una valoración de su progresión en monto y distribución. Se plantearon preguntas sobre costes de información, costes de implementación, complejidad de la política y valores éticos. La progresión del número de respuestas recibidas está detallada en la Figura 31. Cuando se trató de valorar la percepción del impacto de las variables, la pregunta se basó en respuestas binarias (sí o no). Para los montos y repartición de las variables, se facilitó una escala de Likert que iba de 1 a 5, siendo 1 muy poco y 5 mucho (lo cual estaba explícito en el cuestionario).

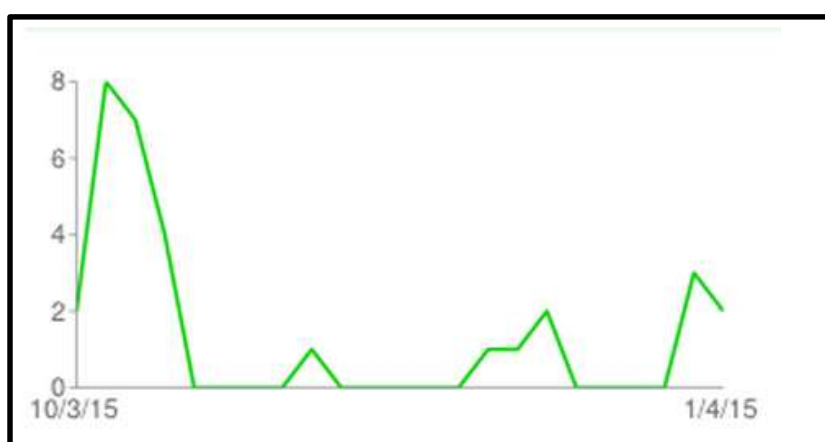
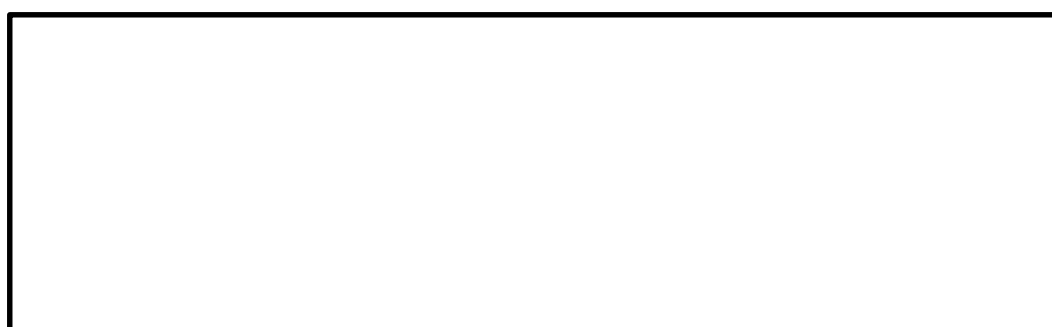


Figura 31. Evolución del número de respuestas diarias recibidas

Fuente: elaboración propia

En cuanto al perfil de los que contestaron al cuestionario, más de la mitad fueron hombres. La preponderancia de un género sobre otro en las respuesta tiene dos posibles explicaciones: primero, porque hay más hombres que mujeres trabajando en relación al sector pesquero y; segundo, porque los hombres habrían tendido a contestar más. La segunda opción es de difícil defensa y es más probable que, teniendo en cuenta el perfil profesional del mundo laboral del sector pesquero, simplemente esto se deba a un desequilibrio en la representatividad de género. Se puede observar la repartición exacta en la Figura 32. Frente a los porcentajes se encuentra el número de respuestas recibidas por género declarado.



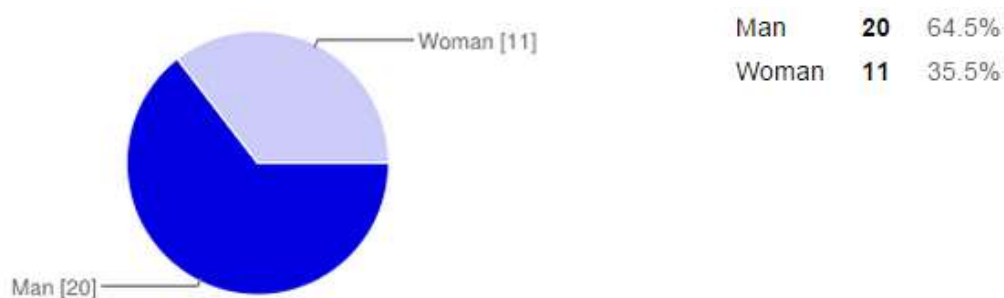


Figura 32. Repartición por sexos de los encuestados

Fuente: elaboración propia

Se preguntó igualmente por la edad de las personas que contestaron. El promedio de edad declarada de los 31 encuestados fue de 44 años. Solo tres personas tenían menos de 30 años (incluidos), 10 tenían entre 30 y 40 años (32 %), 11 entre 40 y 50 años (35 %) y 9 más de 50 años (29 %), teniendo la persona de mayor edad 67 años.

También, se solicitó a los encuestados que aclararan dos preguntas que buscaban cerciorarse de su conocimiento de la PPC. La primera pregunta era (traducida al castellano, puesto que la original fue en inglés), “¿Participó usted directa o indirectamente en la reforma de la PPC (2013)?”. La gran mayoría de las personas que contestaron reconocieron estar vinculadas. Este dato es positivo puesto que da cierta legitimidad a las respuestas obtenidas. Una vez más hay dos posibilidades: puede que casi todos los involucrados contactados hayan tenido un contacto con la reforma o puede que los que tienden a contestar se sientan más involucrados e interesados en compartir su opinión en razón precisamente de su participación. Es claro que teniendo en cuenta igualmente las precisiones de los especialistas en metodología investigativa, la explicación más probable sea la segunda. En la Figura 33 se puede ver la representación gráfica de las respuestas a esta pregunta.

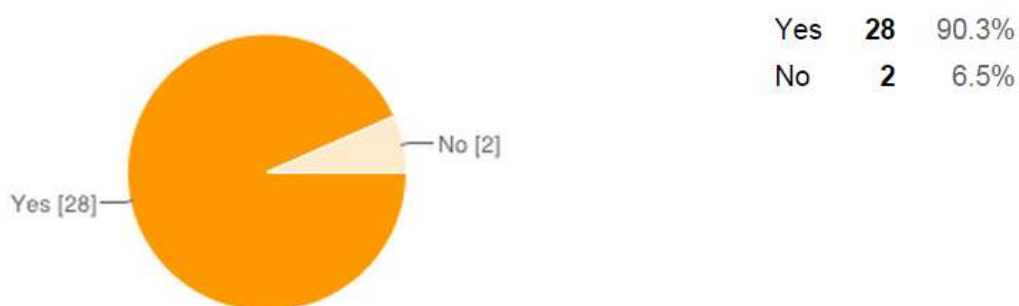


Figura 33. Respuesta a la pregunta “Did you participated directly or indirectly in the common fisheries policy reform (2013)?”

Fuente: elaboración propia

La última pregunta que se estimó útil para conocer el perfil exacto de los que contestaron al cuestionario fue la auto-valoración de su involucración en el proceso de la reforma en sí. Como se puede observar en la gráfica 34 a continuación, la población encuestada está homogéneamente repartida, aunque 29% estimó su participación en un 3 sobre 5. Ahora bien, más personas consideran su involucración alta o muy alta (12 en total) que baja o muy baja (9 en total). Estos datos confirman que las personas contactadas sí han estado involucradas en el proceso de reforma. No obstante, es de recalcar que se recibieron respuestas de personas (10) que explicaban no querer contestar por no conocer suficientemente la reforma o no haber participado. Es decir que, el cuestionario fue contestado por aquellos que sí han participado, auto-excluyéndose aquellos que no conocían la reforma de manera directa y personal. Esto es positivo, puesto que, completa la explicación facilitada para la pregunta anterior, aumentando la confianza que se puede tener en los datos obtenidos.

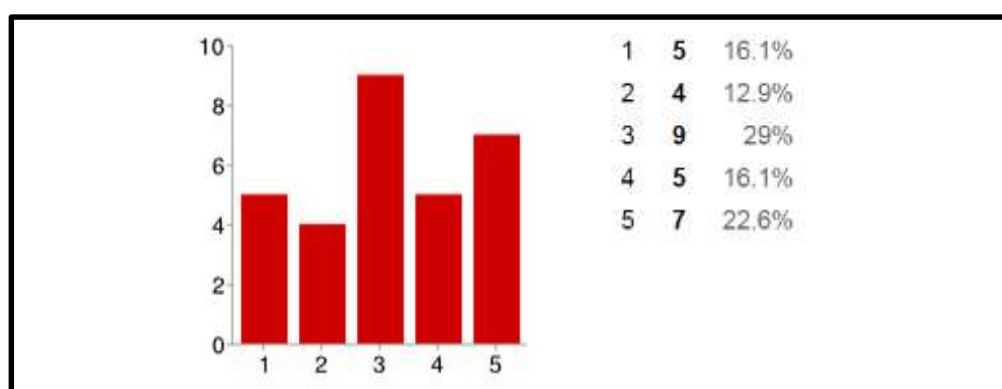


Figura 34. Respuesta a la pregunta “How would you qualify your participation?”

Fuente: elaboración propia

La última pregunta que se hizo para completar el perfil de los que contestaron, fue sobre su relación profesional con el sector pesquero, con el fin de saber si era directa o indirecta. Aunque pudiera parecer una pregunta cercana a las anteriores, hay que diferenciar la participación a la reforma de la PPC y la participación al mundo laboral del sector pesquero. En este caso la gran mayoría contestó que sí está o ha estado vinculada al sector pequero. Es muy probable que las dos mismas personas que no participaron directamente en la reforma sean las mismas que estimen que no están directa o indirectamente ligadas con el sector pesquero. Esto podría sugerir que esas 2 personas han podido contestar sin conocer la reforma. No obstante, hay que especificar que la negativa en las dos preguntas no puede ser interpretada de tal manera puesto que son muchos los *stakeholders* que conocen, han seguido y han opinado sobre la PPC sin estar involucrados directamente. Puede a este efecto nombrarse las organizaciones de corte ecologista o medioambientalista. En la Figura 35 se encuentra el detalle de las respuestas.

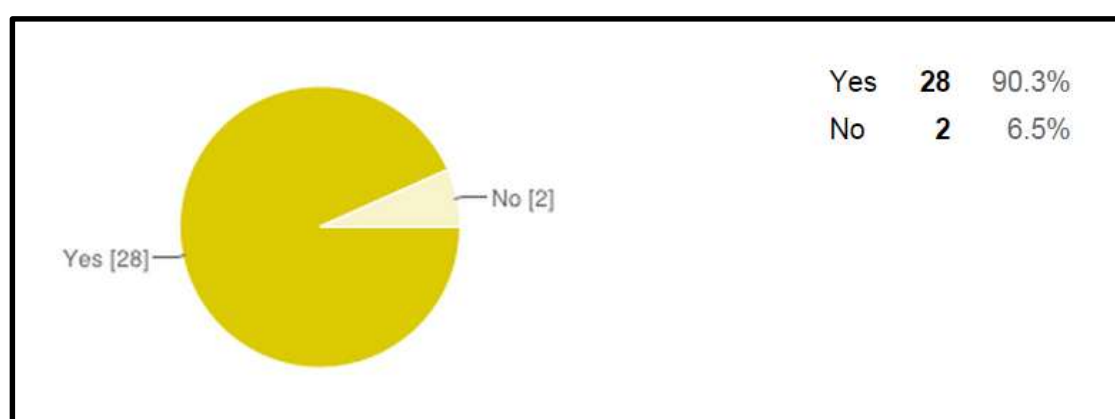


Figura 35. Respuesta a la pregunta “Have you worked directly or indirectly with the fishing sector?”

Fuente: elaboración propia

1.2.2 Progresión y periodización de las políticas

Una vez descritos los actores vinculados con la PPC, se pasa ahora a proponer una visión histórica de la normatividad del sector con el fin de facilitar una periodización. La PPC fue lanzada en 1983 y reformada en 1992, 2002 y 2013 con siempre el mismo objetivo: frenar la disminución de las reservas haliéuticas (Le Floc’h et al., 2015, p. 379). En los hechos, la preocupación por el sector pesquero está presente desde el Tratado de Roma (1957). A principios de los años 70, la adhesión de nuevos países a la CE con grandes intereses en materia pesquera (Reino Unido, Irlanda y Dinamarca, en 1972) llevó a desligar la política de pesca de

la agrícola. El Consejo comenzó a estructurar una política específica, al tiempo que establecía actos dirigidos a establecer una organización común del mercado para los productos del mar. Empero la verdadera PPC nació en 1983 cuando el Consejo Europeo adoptó el Reglamento (CEE) nº 170/83 mediante el cual se creaban las Zonas Económicas Exclusivas, de reciente aparición en el derecho público internacional. La nueva gestión pesquera tenía que hacer frente a desafíos de adhesiones y retiro de cooperaciones, pero impuso la idea de que se debía alcanzar un relativo equilibrio en la explotación, introduciéndose por primera vez medidas conservacionistas como las cuotas por país y los Totales Autorizados de Capturas (TAC). La regulación respondía a una creciente preocupación y sensibilización relativa a la sobre-pesca de las aguas comunitarias (Carpenter, Kleinjans, Villasante, & O’Leary, 2016, p. 9).

Uno de los problemas originales residiría en que la PPC era una copia de la lógica de la PAC que no tenía presente las particularidades de la pesca, a saber, que se trata de una actividad de recolección a partir de poblaciones silvestres de las cuales no se tiene control ni sobre la reproducción ni sobre dinámicas poblacionales (Assises de la pêche, 2009). Es por ello que, la visión de la PPC habría tenido desde su inicio un sesgo productivista y cuantitativo que suponía la capacidad de aumentar de manera sistemática las capturas (Assises de la pêche, 2009, p. 6). La PPC era entonces una combinación entre la búsqueda de la autosuficiencia en la producción alimentaria y una protección a los productores de la UE frente a actores internacionales, integrados en un fuerte lobby sectorial (Baltic Sea 2020, 2009, p. 4). Hay que notar que los propios actores institucionales han tendido a reconocer los problemas históricos de las PPC, entre ellos los europarlamentarios como do Céu Patrão (2010, febrero/25)⁴⁹.

En realidad, la PPC nació también como una política dual, que buscaba al mismo tiempo gestionar un recurso común además de fomentar su conservación. Es por ello que tiene tres dimensiones diferentes: a) la gestión de los recursos; b) una regulación del mercado de los productos; c) una política estructural, con ajustes en la capacidad pesquera (Dannish Ministry of Food, Agriculture and Fisheries, 2009, p.12). Las tres dimensiones quedaron patentes cuando apareció un desfase entre la capacidad de la flota y los recursos pesqueros disponibles. El desequilibrio surgió como consecuencia de la adhesión a la CEE de España y Portugal en 1986, la reunificación alemana, así como la retirada de Groenlandia de la CEE en 1985. Todos

⁴⁹ “Tuvo un comienzo bastante difícil, después de haberse puesto en marcha oficialmente en los años ochenta y someterse a su primera reforma en 2002” (do Céu Patrão, 2010, febrero/25).

estos eventos aumentaron y modificaron la estructura y número de la flota comunitaria y en su capacidad de captura. La industria pesquera de los 1980' fue víctima de su propio éxito, puesto que los altos precios también incitaron a sobre-inversión y sobrepesca. En dicho contexto las subvenciones de la UE (que buscaban el desarrollo regional) han sido acusadas de haber exacerbado dicha coyuntura (Le Floc'h et al., 2015, p. 379).

Ante la excedente capacidad pesquera, el Reglamento (CEE) n° 3760 de 1992 reformuló la PPC de tal manera que se pudiera reducir la flota de la UE al tiempo que se establecía un sistema de licencias para la pesca (Carpenter, Kleinjans, Villasante, & O'Leary, 2016, p. 9). Un aspecto importante de la nueva PPC fue la introducción del concepto de “esfuerzo pesquero”, que propugnaba un equilibrio entre los recursos disponibles y las actividades pesqueras. A partir de 1993 se creó, mediante el Reglamento (CEE) n° 2080/93 del Consejo, el Instrumento Financiero de Orientación de la Pesca (IFOP), que se mantuvo vigente hasta 2007 (siendo modificado en 1999) y que financiaba cambios para reestructurar y modernizar la flota comunitaria, desarrollo de la acuicultura, mejoras en la transformación de productos pesqueros y comercialización, entre otros. En suma, la reforma de 1992 buscaba revertir un problema central de la PPC de 1983: la separación e inclusive contradicción entre la política regulatoria (TACs y cuotas) y la política estructural. Por un lado, se buscaba reducir las capturas, por otro se financiaba y ayudaba a tener una mayor y mejor flota (Baltic Sea 2020, 2009).

1.2.2.1 La reforma del 2002: extensión y ambición regulatoria

Las medidas impulsadas por la PPC de 1992 no tuvieron el impacto esperado y en el año 2002 se hizo patente que la sobrepesca no se había reducido (especialmente en el Atlántico noreste). Todo lo contrario, se estaba dando una rápida reducción de la biomasa disponible en los 2000 (Baudron & Fernandes, 2015, p. 9) llevando inclusive algunas especies a estar en grave riesgo de extinción. Dicha constatación condujo a una profunda reforma de la PPC en ese mismo año (Baudron & Fernandes, 2015, p. 9). Se buscaba una reestructuración del sector y una aceleración de la renovación de la flota, todo ello orientado a reducir la presión ejercida sobre las reservas (Baudron & Fernandes, 2015, p. 9). Como bien lo muestran Salomon & Holm-Müller (2013), la UE indujo la reforma en el 2002 por la constatación de que las PPC anteriores habían sido unos fracasos notorios.

La visión de la reforma del 2002 a través del Reglamento 2371/2002, era bastante sencilla: resolver la contradicción de la PPC entre su dimensión regulativa y estructural. Si la PPC entre 1993 y 2002 se caracterizó por sentar las bases de las medidas regulatorias y la estructurales, la política entre 2003 y 2012 estuvo caracterizada por los planes de recuperación y regionalización (Le Floc'h et al., 2015, p. 376). En dicha lógica, a partir de 2004 se quitaron las subvenciones a la construcción de nuevas embarcaciones (Baltic Sea 2020, 2009, p. 5) y se establecieron incluso incentivos para sacar de servicio una parte de la flota existente (Le Floc'h et al., 2015, p. 379). En los años 2000, varios países miembros redujeron entonces el tamaño de sus flotas (Europêche-COGECA& ETF, 2009, p. 5). Los fondos estructurales siguieron existiendo (CNPMM, 2009, p. 4), empero, pasaron a servir para programas vinculados con la seguridad y tecnología. Para el período 2000-2006 el Instrumento Financiero de Orientación de la Pesca (IFOP) tuvo un presupuesto de 3.565 millones de euros, distribuidos como se muestra en la Tabla 25.

Tabla 25. *Principales receptores del IFOP 2000-2006 (cantidad, porcentaje y total)*

País	Total recibido	Porcentaje
1-España	1.708.445	47,91%
2-Italia	336.867	9,45%
3-Francia	256.703	7,20%
4-Grecia	206.507	5,79%
5-Portugal	202.331	5,67%
6-Reino Unido	165.972	4,65%
7-Polonia	146.982	4,12%
8-Alemania	132.254	3,71%
9-Dinamarca	119.350	3,35%
10-Irlanda	72.849	2,04%
Resto UE	217.405	21,49%
Total	3.565.665	100%

Fuente: elaboración propia con datos de (European Commission, 2010, 2011b)

Un avance importante fue que en 2007, cuando se creó un instrumento financiero que buscaba contribuir a la consecución de los objetivos establecidos en la PPC del 2002. Denominado en el período 2007-2013 Fondo Europeo de Pesca (FEP), desde 2014 ha sido sustituido por el Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca (FEMP). El FEP contó durante el

período 2007-2013 con un presupuesto de 4.303 millones de euros, dirigidos en su mayoría a las regiones menos desarrolladas de la UE. Como se puede observar en la Tabla 26, la distribución de los recursos del Fondo respondía al peso relativo económico y profesional del sector en función de los países.

Tabla 26. *Principales receptores del FEP 2007-2013 (cantidad, porcentaje y total)*

País	Total recibido	Porcentaje
1-España	1.131.891	26,30%
2-Polonia	734.093	17,06%
3-Italia	424.343	9,86%
4-Portugal	246.485	5,73%
5-Rumanía	230.646	5,36%
6-Francia	215.650	5,01%
7-Grecia	207.832	4,83%
8-Alemania	146.582	3,41%
9-Reino Unido	137.828	3,20%
10-Dinamarca	133.675	3,11%
Resto UE	694.109	16,13%
Total	4.303.134	100%

Fuente: elaboración propia a partir de (Comisión Europea, 2014, p.44)

España es, con diferencia, el país que más fondos recibió en este período. Países como la propia España, Italia o Grecia recibieron fondos dirigidos principalmente a la adaptación de su flota a los recursos disponibles, a través de la inversión en las embarcaciones, la paralización definitiva o temporal, fomento de la acuicultura y de la industria de transformación, etc. Otros países como Portugal, Rumanía, Reino Unido y Alemania usaron los recursos para medidas hidro-ambientales, acuicultura, transformación de buques pesqueros para otros usos, etc.

La reforma de 2002 modificó también tres dimensiones de la PPC: 1) la toma de decisiones; 2) la implementación; 3) el control. En cuanto a la primera dimensión, la PPC de 2002 estableció mecanismos destinados a integrar los stakeholders en el desarrollo y gestión de la política (Europêche-COGECA& ETF, 2009, p. 5). La creación de los Comités Consultivos Regionales (RACs) fue uno de los pilares de dicha reforma (SSFD, 2009, p. 3). De competencia geográfica (Mar del Norte, Atlántico, Noreste, Báltico, etc.) o de competencia sectorial

(pelágicos y pesca lejana), el objetivo de la creación de los RACs era aumentar la participación de los actores locales en las consultas de la Comisión, intentando que la sociedad civil hiciera parte del proceso de subsidiariedad en cierta toma de decisiones (EPF&ORTHONGEL, 2009, p. 28). La participación en los RACs estaba abierta a stakeholders, incluidos industriales y grupos ecologistas, para tener una mayor diversidad de insumos y facilitar la gestión (Carpenter, Kleinjans, Villasante, & O’Leary, 2016, p. 9). Este proceso modificaba la naturaleza de la consulta antes realizada con instancias científicas (CNPMM, 2009, p. 4). En ciertos casos los RACs han incluso fomentado o usado la metodología del *focus group* ante las propuestas de la Comisión Europea (Le Floc’h et al., 2015, p. 379).

Para la segunda dimensión de la implementación, la PPC del 2002 establecía un nuevo sistema de gestión. Aunque conservaba algunas cosas como la estabilidad relativa o el régimen diferenciado para la franja de 6 y 12 millas (CNPMM, 2009, p. 4), lo cierto es que se buscaba establecer una gestión de las reservas a largo plazo (Europêche-COGECA& ETF, 2009, p. 5) gracias a planes plurianuales de recuperación (Carpenter, Kleinjans, Villasante, & O’Leary, 2016, p. 9). Dichos planes eran diferentes para las especies más vulnerables y se implementó un sistema de tableros de control además de un código de conducta para la pesca responsable (Le Floc’h et al., 2015, p. 379). En cuanto a la dimensión del control, la nueva PPC creó en 2005 la Agencia Europea de Control de la Pesca.

Finalmente, hay una clara divergencia en cuanto al análisis de las consecuencias de la PPC de 2002. Para Baudron & Fernandes (2015, p. 9) esta contribuyó a que se redujera la presión pesquera en las reservas de los mares del norte de la UE, facilitando la recuperación o reversión de la tendencia en función de las especies, especialmente de la merluza europea que no solo se debe a un aumento en densidades sino también extensión geográfica de los caladeros (Baudron & Fernandes, 2015, p. 9). Otros actores del sector pesquero apoyaron esta perspectiva, como la CNPMM (2009, p. 4) o inclusive ACFA (2009, p. 2), quien subrayó que la política era cada vez más coherente y estaba marcada por señales positivas en el largo plazo. Al opuesto, otros actores como las ONG interpretaban que la perspectiva fue positiva en los primeros años, empero terminó siendo inclusive peor a finales de la década (Ecologistas en Acción, 2009, p. 2). Esto estaría ligado con la crítica que se le hizo a la PPC de 2002, que habría establecido una gestión por especies individuales con insuficiente investigación y sin

considerar las repercusiones desde un enfoque eco-sistémico o como un todo (Federal Agency for Nature Conservation, 2009, p. 3).

Las consecuencias de la PPC de 2002 fueron entonces contradictorias y lejos de generar unanimidad (Dannish Ministry of Food, Agriculture and Fisheries, 2009, p. 12). Desde su creación, la PPC ha conocido un claro proceso de “complejización” y extensión de la regulación que es hoy día extremadamente profusa y completa según algunos actores (como EPF&ORTHONGEL, 2009, p. 24). No obstante, la PPC de 2002 habría pecado al presuponer que la gestión a largo plazo se podía hacer sin tener en cuenta otros factores, como el tipo de artes usadas, los ciclos o estados de maduración de los recursos etc. (ArtesanalPesca, 2009, p. 18). Lo que está claro es que como bien dice el Conseil Général du Finistère (2009, p. 3), a pesar de que la PPC haya sido comúnmente criticada y denostada, sin su existencia es probable que la situación de las reservas haliéuticas hubiera sido aún más dramática y preocupante cuando se lanzó el proceso de consulta para su reforma en 2009. Asimismo, como lo defiende la CNPMEM (2009, p. 7), no se podría acusar a la PPC de 2002 de ser un fracaso por tener menos del 20% de las aguas con sistemas de gestión sostenibles: no era el objetivo mismo del reglamento, el cual solo proponía cambios, pero no metas. Paradójicamente ese habría sido uno de los mayores problemas de la PPC de 2002, puesto que no fijaba prioridades entre los objetivos ni tampoco especificaba cómo contribuía al cumplimiento de metas relativas a otras políticas comunitarias (Belgian Marine Environment Unit, 2009, p. 2). En este caso la UE ha ido también reforzando su acercamiento, introduciendo directivas que fijaban por primera vez estrategias para la conservación marítima (EUCC Marine Team, 2009, p. 3). Los problemas encontrados por la PPC de 2002 no quitan que se ajustaba a los principios fundamentales de la legislación de la UE, en línea con el derecho internacional en el territorio marítimo comunitario o inclusive en aguas internacionales/ alta mar (Leroy, Galletti, & Chaboud, 2016, p. 85).

1.2.2.2 El proceso de reforma 2009-2013

Como el objeto de estudio es el proceso decisional de la reforma en cuestión (por lo que se desarrolla más adelante) aquí solo se presentan los datos esenciales para fundamentar la periodización. Las reformas introducidas en 2002 dejaron también al descubierto problemas no detectados hasta ese momento, como los descartes que se realizaban con aquellas especies que no eran deseadas en el momento de la pesca. Consciente de ello -y en un giro sin precedentes- la Comisión Europea abrió en 2009 un proceso de consulta abierta a todos los sectores con la

intención de construir una PPC que respondiera eficazmente a los retos en esta materia. Para orientar el proceso, sacó a la luz en 2009 el citado Libro Verde, en el cual propugnaba una reforma más drástica, constatando que ninguna de las anteriores normativas había conseguido ralentizar la degradación de los medios marinos. Este proceso fructificó en 2013, tras un largo debate que se dio tanto en el Consejo como –por primera vez- en el Parlamento Europeo, gracias a las reformas del Tratado de Lisboa y a su nuevo papel de colegislador en esta materia. Esta nueva reforma se asienta en tres pilares: 1) la nueva PPC; 2) la organización común de mercados (en el sector de los productos de la pesca y de la acuicultura) y 3) el nuevo Fondo Europeo Marítimo y de Pesca.

La nueva PPC tiene como objetivo primordial armonizar la sostenibilidad medioambiental de la pesca y la acuicultura a largo plazo con la generación de beneficios económicos, sociales y de empleo para los Estados miembros. Asimismo, se espera conseguir una gobernanza más descentralizada, de manera que, si bien los legisladores de la UE definirán el marco general, los Estados miembros desarrollarán las medidas de aplicación, cooperando entre ellos a nivel regional.

Para lograr estos objetivos se han introducido cambios en muy diversos ámbitos:

- i. Los planes plurianuales se orientan hacia la preservación de los ecosistemas, sustituyéndose los planes para especies concretas por otros para varias especies y para caladeros;
- ii. El rendimiento máximo sostenible será el objetivo de todas las pesquerías atendiendo a los compromisos internacionales sobre desarrollo sostenible que la UE ha firmado
- iii. Prohibición de los descartes, que se hará progresivamente hasta 2019;
- iv. Adecuación permanente de la capacidad de la flota basada en la capacidad de pesca, mediante el compromiso de los Estados miembros de reducir la capacidad de su flota en el momento en que se produzca un exceso de capacidad;
- v. Incrementar la importancia de la pesca costera (que se circunscribe a la zona de exclusión de 12 millas náuticas), puesto que su impacto medioambiental es menor y emplea a más personas;

- vi. Aumentar el rendimiento de la acuicultura sostenible para asegurar el abastecimiento del mercado. Para ello se elaborarán planes nacionales que supriman barreras administrativas y apliquen las normas medioambientales, sociales y económicas en el sector de la acuicultura;
- vii. Los Estados miembros estarán obligados a recolectar más datos sobre poblaciones, flotas e impactos de la actividad pesquera, y a ponerlos en conocimiento de todos.

1.2.2.3 Clasificación y periodización de las políticas pesqueras comunes

La progresión histórica de las PPC se caracteriza por dos fenómenos bien claros. Por un lado, han existido fundamentos y principios que se han mantenido en el tiempo hasta el 2013. A este nivel está claro que los TACs y cuotas han sido la principal herramienta desde su lanzamiento (Carpenter, Kleinjans, Villasante, & O’Leary, 2016, p. 9), perpetuando el objetivo de ofrecer pesquerías sostenibles con la mayor extracción posible. El uso de dichas herramientas, pasó antes por la aplicación del principio de estabilidad relativa, que negoció las capturas sobre trayectorias históricas de capturas por países miembros a partir de datos estadísticos (Instituto Español de Oceanografía, 2009). Por otro lado, la degradación del medio marino no había sido nunca revertida sino simplemente contenida hasta 2013 (no hay certeza entre 2013-2016, aunque ya hay signos de recuperación para algunos mares).

Teniendo en cuenta la progresión histórica y con el fin de establecer una clasificación de las políticas, se propone recurrir a la ya clásica tipología de Lowi de hecho citada en Dente & Subirats (2014, pp. 141-145) como una de las más claras y útiles. Según Theodore J. Lowi (como se citó en Parsons, 2007) las políticas pueden dividirse en cuatro categorías que no son excluyentes: 1) las políticas distributivas que llevan a cabo una repartición de beneficios sobre la base de fondos no comprometidos anteriormente; 2) las políticas regulativas, que buscan modificar comportamientos; 2) las políticas constitutivas que instituyen nuevas reglas para la formulación o implementación de políticas; 3) las políticas redistributivas, que llevan a cabo redistribución de riqueza entre grupos sociales. Sobre la base de todo lo expuesto se puede establecer la periodización sintética siguiente (Ver Tabla 27).

Tabla 27. Periodización de las políticas pesqueras comunes

Periodo	Inicio	Fin	Problema central	Soluciones propuestas	Tipo de política	Consecuencias
---------	--------	-----	------------------	-----------------------	------------------	---------------

1	1970	1983	Cumplir legislación internacional y regular acceso a recursos comunes	Fin del libre acceso y aguas territoriales como franja estatal exclusiva. Los países miembros delegan competencias en la Comunidad Europea.	Constitutiva: nuevas reglas de juego.	Inicio de la política pesquera común. Las adhesiones hacen de la CE una de las mayores potencias pesqueras mundiales.
2	1983	1992	Cumplir legislación internacional, hacer frente a retiro de Groenlandia y adhesión de España & Portugal	Concepto de estabilidad relativa. Inicio de medidas conservacionistas: cuotas y gestión por totales autorizados de capturas (TAC).	Constitutiva: extensión de ámbito y alcance de la regulación.	Aumento de la capacidad de la flota comunitaria que acelera la sobre-explotación de los recursos.
3	1992	2002	Desequilibrio capacidad de la flota y disponibilidad de recursos.	Fondos para la reducción de la flota junto con medidas paliativas. Introducción del concepto de esfuerzo pesquero.	Sobre todo, distributiva: fondos y ayudas.	Reducción y modernización de la flota comunitaria: menos buques, pero más eficaces, lo cual agrava la sobrepesca.
4	2002	2013	Sostenibilidad del sector con beneficios decrecientes.	Gestión a largo plazo con planes plurianuales. Fondos para mejorar la seguridad y calidad de los productos. Técnicas y artes más selectivas. Creación de la EFCA y de los RACs.	Redistributiva: bien escaso regulado y repartido por cuotas.	Apertura del proceso de decisión y aumento del control de la implementación. El deterioro de las reservas prosigue.
5	2013	-	Sostenibilidad del sector y de los recursos haliéuticos.	Introducción de la gestión plurianual ecosistémica, del rendimiento máximo sostenible (RMS), de la prohibición de los descartes. Toma decisiones descentralizada y abierta.	Redistributiva: bien escaso regulado y repartido por cuotas.	Apertura del proceso de decisión y subsidiariedad para la implementación. Tecnificación y renovación de los objetivos de las ayudas.

Fuente: elaboración propia usando la tipología de Theodore J. Lowi.

1.3 Corrientes de problemas

Tras analizar el contexto de las políticas y su progresión, se propone ahora revisar más de cerca el proceso de reforma de la PPC de 2013. Se comienza para ello con el análisis de las corrientes de problemas. Se divide dicho examen en tres tipos de corrientes: a) los problemas vinculados al contexto de la reforma; b) los problemas de la política como tal; c) los problemas relacionados con el proceso de reforma en sí.

La revisión de todos los aportes al proceso de consulta de 2009, arroja conclusiones interesantes⁵⁰. La grandísima mayoría de los problemas mencionados por todos los actores -sin importar su naturaleza o papel- estuvieron relacionados con cuestiones regulatorias: 44,81% del total de los aportes expresaron preocupación al respecto. La segunda mayor inquietud fue

⁵⁰ Los datos estadísticos enunciados a continuación son de elaboración propia.

el modelo pequero en sí (14,62%), siendo la tercera mayor preocupación la desigualdad del modelo pesquero (11,32%). Esta también fue compartida por los propios europarlamentarios⁵¹ así como la comisaria Maria Damanaki⁵². Es interesante ver que la cuarta mayor inquietud expresada por los actores, con 7,55%, fue el diagnóstico elaborado y propuesto (tanto en el Libro Verde como por los otros actores del proceso). En la Figura 36 siguiente se puede ver una síntesis de los principales problemas detectados en los aportes.

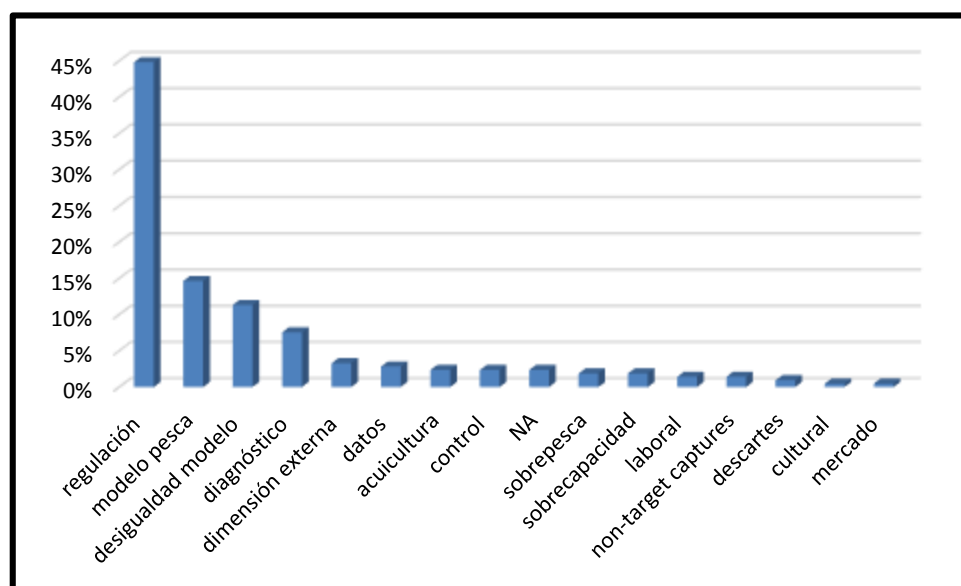


Figura 36. Problemas principales (en %)

Fuente: elaboración propia

A pesar de lo anterior, todos los actores han mostrado divergencias en la preocupación y formulación de los problemas. Las principales discrepancias a notar serían que las ONG son las que más expresaron preocupación sobre el modelo pesquero (32,5% de ellas lo hicieron) junto con los parlamentos (20% de los aportes de parlamentos), mientras que es prácticamente inexistente entre los actores públicos (2,33%). Además, los organismos consultivos son los que expresaron mayor preocupación sobre el diagnóstico elaborado (50%), mientras que de manera coherente los países terceros fueron los que más abordaron la dimensión externa de la PPC

⁵¹ Como Sánchez (2010, febrero/25) quién dijo: “Hay que aumentar el control y erradicar la competencia desleal”.

⁵² “A pesar de que están cambiando las normas para la pesca europea en el contexto de nuestra reforma de la PPC, uno de los mayores retos a los que tendremos que enfrentarnos consistirá, precisamente, en hacer todo lo posible para garantizar la igualdad de condiciones para todos los productos que se encuentre en el mercado de la UE”. Damanaki (2010, junio/08)

(40%, 60% hablaron de la regulación). Paralelamente, las organizaciones científicas son las que más expresaron inquietud en relación a la obtención y circulación de datos (30%) aunque también se centraron mayoritariamente en temas regulativos (50%). De igual forma es de notar que las ONG fueron las que más identificaron la acuicultura como un problema (5% frente a solo 3,26% de los stakeholders). Por su lado los stakeholders sectoriales fueron los que más expresaron sus dudas sobre el modelo de control y seguimiento de la PPC (4,35%). En la figura siguiente se sintetizan los principales problemas por tipo de actor.

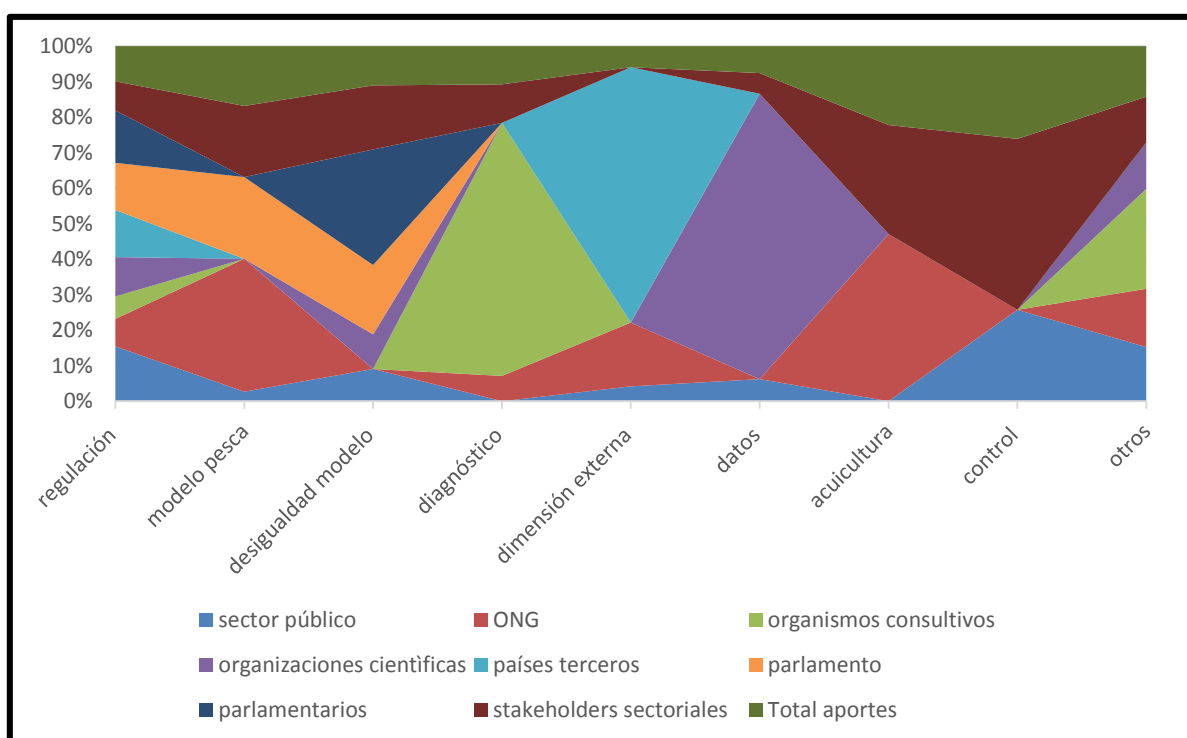


Figura 37. Principales problemas por tipo de actor (en % del total)

Fuente: elaboración propia

A la luz de este análisis se pueden añadir las conclusiones del examen de los discursos de los europarlamentarios. Entre los términos más interesantes estarían el de “futuro” (Figura 17 del Anexo 17), que los eurodiputados usaron aclarando su preocupación y necesaria integración sistemática en las políticas. La contextualización de “futuro” deja ver que muchos de los diputados europeos asociaron la dimensión temporal con la responsabilidad. Por otro lado, hay términos menos recurrentes de lo que cabría esperar. Está el “agotamiento” (Figura 29 del Anexo 17), luego el “fracaso” (Figura 31 del Anexo 17). Este último solo ha sido pronunciado para describir la PPC y Europa, pero no actores privados. Hay pues un tono sancionador bastante limitado, reinando en general en los debates un tono de preocupación esperanzada.

Ambos términos se conectan con el concepto “valor” (Figura 23 del Anexo 17), el cual es mucho más recurrente empero primariamente usado en descripciones económicas. Finalmente, estarían las palabras afines a la validación de la información: el término “consulta” (Figura 18 del Anexo 17) y “ciencia” (Figura 19 del Anexo 17). Los dos son escasamente usados y el primero lo es para valorizar el proceso de consulta. El segundo es pronunciado raras veces. Los términos “participación” e “información” han sido más empleados al ser más generales. Sin embargo “consulta” y “ciencia” son términos con una carga valorativa distinta. En conclusión, los debates revisados del Europarlamento tienden a emplear términos mucho menos polémicos que los que han sido movilizados en los procesos consultivos.

1.3.1 Problemas del contexto

Para la revisión de los problemas del contexto del proceso de reforma, se diferencian tres niveles: a) el ecológico, determinado por la situación de la degradación medioambiental; b) el contexto económico; c) el cognitivo.

1.3.1.1 *Formulación del problema: el contexto ecológico*

La corriente de problemas ecológicos estaba constituida en 2009 por tres principales temas. El primero, los principios del sistema de gestión y el segundo, la fijación de las cuotas, problemas ya antiguos y que venían desde la primera PPC. Al contrario, el tercer tema, el que más polémica y publicidad recibió, fue el de los descartes. En ese sentido, se podría establecer un esquema de relación entre los problemas como el planteado en la Figura 38.

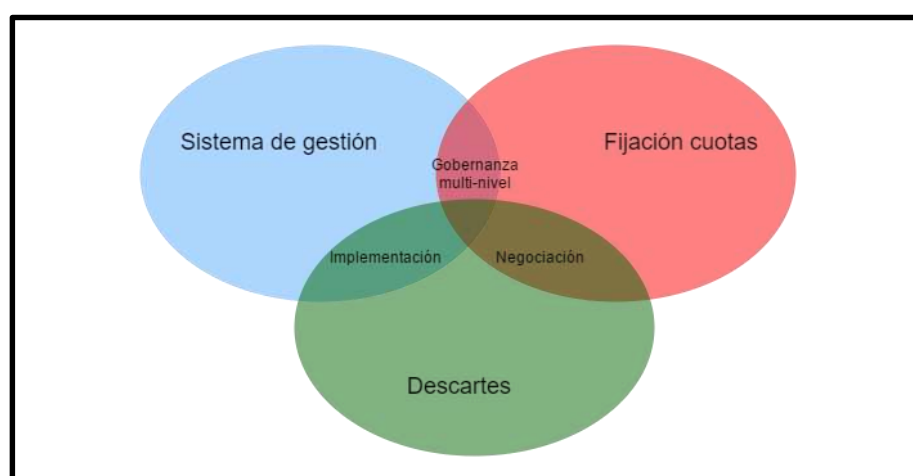


Figura 38. Problemas de la PPC vinculados al contexto ecológico

Fuente: elaboración propia

1.3.1.2 Definición y clasificación del fenómeno de los descartes

Los descartes son la parte de las capturas que no se conservan a bordo del buque que realiza la pesca, devolviendo dichas presas al mar por diferentes motivos e inclusive si el pescado tiene alto valor comercial (Damalas et al., 2015, p. 2600). Existe una gran diversidad de razones para la existencia de los descartes. A este nivel la categorización de Prellezo & Curtin (2015, p. 47) proponen diferenciar cuatro principales: 1) especies con tamaño reducido o inferior al legalmente permitido (aumentó particularmente gracias al refuerzo de legislaciones relativas a partir de 2002); 2) captura perteneciente a una especie en peligro; 3) cuota limitada para un tipo de especie; 4) especie de bajo valor comercial. A su vez, para Damalas (2015, p. 2601) las razones también podrían ser técnicas (tipo de artes de pesca o capacidad de carga del buque), biológicas (periodos del ciclo reproductivo de las especies), o inclusive medioambientales (condiciones climáticas que afectan la pesca). No obstante, las razones pueden ser diferentes en función del tipo de actor. Entre la pesca industrial o semi-industrial, las razones del descarte se deben principalmente a razones comerciales como una oferta que sobrepasa la demanda llevando a una bajada de precios de la mercancía (Damalas et al., 2015, p. 2601). Entre la pesca de baja o mediana eslora se descartan las capturas dañadas (Damalas et al., 2015, p. 2601). Sin embargo, el descarte ha estado disociado de las pesquerías más pequeñas y se ha ligado en la UE con las pesquerías mixtas o de arrastre (Veiga et al., 2016, p. 65).

1.3.1.3 Progresión del fenómeno de los descartes

El problema del descarte es histórico, pero fue creciendo en proporciones y gravedad. El estudio de Damalas sobre su evolución deja claro que el fenómeno apareció principalmente en los años 80, cuando por ejemplo los pescadores españoles afirman haber comenzado a hacerlo de manera rutinaria mientras que en los años 1940 o 1950 era una práctica reducida (Damalas et al., 2015, p. 2603). El fenómeno fue agravándose entre los pescadores italianos o griegos en los años 2000, aunque con diferencias en función de los mares (Damalas et al., 2015, p. 2603). En la mayoría de los países estudiados por Damalas se atribuían los descartes a la dificultad de comercialización (baja demanda o bajo valor), mientras que la segunda razón era la devolución al mar de los especímenes dañados, situación que habría disminuido ya a finales de los 2000 (Damalas et al., 2015, p. 2603). Según Damalas entre 1940-1959 solo eran objeto de descarte

unas 21 especies frente a 28 entre 1960-1979 y 29 especies entre 1980 y 2008 (Damalas et al., 2015, p. 2603). Finalmente, en el periodo 1992-2001 se estimó que los descartes llegaron a 7,3 millones de toneladas a saber 8% de las capturas mundiales (Kelleher, 2005 como se citó en Damalas et al., 2015, p. 2600), con tasas de descartes inclusive superiores en el Mar Mediterráneo.

Entre los motivos que habrían acelerado la proporción de los descartes se encontrarían: a) incremento de la capacidad de extracción; b) cambios en la demanda de los consumidores; c) cambios en las condiciones ambientales; d) introducción de regulaciones y limitaciones (Damalas et al., 2015, p. 2604). Más allá de esto, son varios los estudios que mencionan también el aumento de los descartes con la expansión de la pesca de profundidad, con repercusiones ecológicas mucho más amplias (por actuar como un rastrillo en el fondo del mar).

1.3.1.4 Consecuencias y causas regulatorias de los descartes

Las consecuencias ecológicas de los descartes han sido justamente de los principales argumentos usados durante la fase de consulta de la nueva PPC, entre 2009 y 2013. Se reconoce de manera bastante generalizada que los descartes han perturbado el funcionamiento de los ecosistemas marinos, especialmente sobre las poblaciones de ciertas especies emblemáticas y en peligro de extinción, inclusive las aves marinas (Damalas et al., 2015, p. 2601). Las estimaciones de los organismos internacionales como la FAO han apuntado paralelamente al impacto negativo que dicha práctica ha tenido sobre las especies clave de las cuales dependen los hábitats marinos (Sardá, Coll, Heymans, & Stergiou, 2015, p. 177). Además de la dimensión ética del descarte, por representar el desperdicio de alimentos que sí serían consumibles, estaba también su ausente control y contabilización en los TACs, favorecido igualmente por una infravaloración de la mortalidad de los peces devueltos al mar (Sardá, Coll, Heymans, & Stergiou, 2015, p. 177).

En 2009 uno de los principales puntos del debate de la reforma de la PPC fue precisamente entender las causas de los descartes. La gran mayoría de los actores no públicos defendieron que una de las razones evidentes era la insuficiente selección de las artes pesqueras, exceso de capacidad y una distribución irregular de las especies (Johnsen and Eliassen, 2011 como se citó en Damalas, 2015, p. 96). No obstante, muchos coincidieron en situar el problema central en

la regulación misma, entendiendo que los incentivos económicos para esta práctica residían en especies con cuotas que favorecen una infravaloración, prefiriendo capturar los pescadores especies más rentables económicamente (de Vos et al., 2016, p. 2). La regulación incentivaba igualmente al descarte de las especies cuya cuota ya había sido sobrepasada (de Vos et al., 2016, p. 2), estando esta afirmación confirmada por las entrevistas a los pescadores franceses quienes defendían la práctica como una decisión racional (de Vos et al., 2016, p. 4). Además, los pescadores han sido también conscientes de que la prohibición de venta de los ejemplares de reducido tamaño y el descarte han favorecido el desperdicio de especímenes cuya mortalidad era muy alta una vez devueltos al mar.

Más allá de estas razones lo que está claro es que había una multiplicidad de razones regulatorias que se conectaron con prácticas voluntarias de los propios pescadores, conscientes de que tenían condiciones de almacenamiento limitadas (Veiga et al., 2016, p. 65). Según Damalas et al. (2015, p. 2606) el problema residía en la introducción de medidas protectoras para peces juveniles sin acompañar la implementación de tácticas que reforzaran la selectividad de las artes. A todo este escenario habría que añadirle el amplio irrespeto a las normas, que supuestamente era común entre las pesquerías del Mediterráneo (Damalas et al., 2015, p. 2606). Es interesante que ciertos actores del proceso de reforma, como el Ministerio Danés de Alimentación, Agricultura & Pesca (2009, p. 9) enunciaron el problema de manera sintética y directa: el problema era que la PPC de 2002 se sostenía sobre los productos desembarcados y no los capturados. El propio Instituto Español de Oceanografía (2009, p. 6) coincidía en responsabilidad la propia PPC de los incentivos al descarte.

Todo el debate anterior, llevó a la propuesta por parte de la UE de implementar una diversidad de medidas con el fin de terminar con los descartes. Entre las propuestas estaban el fomento al uso de artes de pesca más selectivas y menos destructivas, punto para el cual la tecnología es percibida como central (Sardá, Coll, Heymans & Stergiou, 2015, p. 178). El problema es que no está claro el impacto que pueda tener realmente sobre la sostenibilidad de los ecosistemas puesto que la dificultad no es sencillamente pescar menos o peces maduros, pues interactúan gran cantidad de factores no controlados (Prellezo & Curtin, 2015, p. 47). Esto es precisamente lo que han defendido Fauconnet & Rochet (2016, p. 46), al subrayar que los impactos en los ecosistemas son más que la suma de los impactos en sus componentes y que inclusive la distribución desigual de la presión pesquera sobre los diferentes componentes del

ecosistema puede llevar a impactos no deseados. Otra propuesta ofrecida por los científicos durante el proceso de consulta de 2009 fue justamente que se fijaran cuotas tanto para las especies comerciales como las no-comerciales, con el fin de tener cuotas para todas las especies independientemente de si eran objeto de captura deseada o no (Prellezo & Curtin, 2015, p. 46).

La segunda propuesta que centró gran parte de la atención de los debates, fue precisamente la prohibición del descarte a través de la obligación de desembarco de todas las capturas. Gran parte del debate de 2009 no solo se dio alrededor del descarte sino de la factibilidad de su prohibición, especialmente teniendo en cuenta que los ejemplos usados por los defensores de esa medida no podían ser comparados al caso de la UE por la gran diversidad y complejidad de la actividad a nivel comunitario (Veiga et al., 2016, p. 65). Más allá de esta discusión, las intervenciones también abordaron las consecuencias de dicha medida como el incentivo a la investigación para la mejora de las artes, el incentivo al cambio de prácticas de pesca en zonas y periodos de alto índice de capturas incidentales, la reducción del malgasto (Prellezo & Curtin, 2015, p. 47). A pesar de todo lo anterior, la tendencia habría sido positiva puesto que según Lynam & Mackinson (2015, p. 166) la mortalidad pesquera se ha reducido frente a las altas tasas de los años 80 y 90.

1.3.1.5 Formulación del problema: el contexto económico

Una vez revisado el centro de la formulación del problema relativo a los descartes, se puede pasar ahora a la formulación de los problemas económicos que se dio en las consultas del 2009. De hecho, se han detectado varios sub-problemas relativos al contexto económico a través del proceso de consulta, algunos ausentes en los debates del Parlamento.

El primer sub-problema, tuvo que ver con la preocupación relacionada con la reducida y decreciente rentabilidad de la actividad pesquera, también mencionada por los eurodiputados Ferreira (2011, mayo/09) y Alves (2011, mayo/09). La misma visión fue defendida por gran parte de los stakeholders sectoriales, así como de las ONG. EAFPA (2009) lo resumió de manera directa:

El hecho de que una alta proporción de la flota no es viable, incluso después del draconiano desmantelamiento, se debe en parte a limitaciones de capturas, pero también a los altos costos de operación e inclusive en mayor medida, a precios bajos⁵³. (p. 2)

En consecuencia, el sector percibía que las medidas de la PPC de 2002 habían fomentado una reducción de los márgenes y que las cuotas no estaban siendo ni equitativas ni eficaces. Ciertas acusaciones del sector iban en contra de todo el escenario regulatorio, como el aporte de Appleby (2009, p. 3) en nombre de *stakeholders* del Reino Unido, quien defendía que los contribuyentes estaban financiando un sistema de sobre-pesca por el uso de un recurso que incluso podría generar regalías. La preocupación y el extremismo de ciertos actores en la consulta de 2009 no solo fue de stakeholders del sector. Los eurodiputados euroescépticos como William (2011, mayo/09)⁵⁴ del Reino Unido también criticaron la sobre-explotación desigual de los recursos en manos de actores comunitarios. Asimismo, ciertos actores de investigación y reflexión como la New Economics Foundation (2009, p. 1), no dudaron en especificar que la reforma solo podía funcionar si se tenían en consideración las deficiencias económicas en las cuales operaba la actividad pesquera.

El segundo sub-problema fue la percepción de que existía un mercado distorsionado donde había prácticas desleales, entre ellas las importaciones. En efecto, según varios actores tanto sectoriales como públicos, el mercado de la pesca en 2009 tenía graves distorsiones. Según Baltic Sea 2020, esto se debía a la inconsistencia de los incentivos ofrecidos por la PPC que buscaba mejorar de manera “[...] artificialmente el rendimiento económico y la viabilidad del sector pesquero en general y del sector de las capturas en particular. La PPC ha opuesto o limitado los incentivos del "mercado" [...]”⁵⁵” (Baltic Sea, 2009, p.12). Además el problema sería que las políticas públicas complementaban las regulaciones administrativas con incentivos económicos fiscales o subsidios de la mano del Fondo Europeo de la Pesca (Baltic Sea 2020, 2009). Es por ello que, otros actores no dudaron en subrayar la necesidad de establecer una visión regulatoria más articulada con las fuerzas del mercado (ANFACO-CECOPESCA, 2009); permitiendo que el juego de la oferta y demanda lleve a aumentar el

⁵³ Traducción propia del inglés al castellano.

⁵⁴ Señor Presidente, la subida de los combustibles ha ocasionado otro problema a los pescadores; pero es solo el último problema, no el principal. Para la flota pesquera británica, el mayor problema consiste en formar parte de la UE. [...] Hemos oído hablar de la pesca insostenible, pero las aguas británicas no están siendo sobreexplotadas por la flota británica; el problema radica en que las aguas británicas se han abierto a todos [...]. (William Brons, 2010)

⁵⁵ Traducción propia del inglés al castellano.

valor económicos de los bienes en caso de que la oferta sea reducida (Marinet, 2009, p. 11). Por su parte, ACFA defendió igualmente que era necesario ampliar la visión de la política al considerar:

[...] que es necesario tener un enfoque lo más amplio posible en cuanto al análisis de la reforma. Todos los esfuerzos se centran actualmente en la producción primaria y no en el mercado en su conjunto. Es importante analizar el mercado y responder a las señales que envía sin olvidar que el mercado europeo es una parte de un mercado internacional más amplio y que también la seguridad alimentaria requiere consideración. (ACFA, 2009, p. 11)

Así pues, numerosos actores sumaron a la distorsión del mercado por instrumentos de las políticas, la competencia desleal de las importaciones de orígenes no-UE incentivadas por las grandes superficies que presionan los proveedores para obtener mercancía a precios bajos sin integrar en la reflexión el respeto de las normas en procedencia (ANACEF&ANEPAT, 2009, p. 2). Este punto fue también defendido de manera minoritaria por actores públicos, entre ellos el Gobierno de Canarias, para quién había que asegurarse que las importaciones provinieran de orígenes con sistemas sostenibles para así garantizar igualdad de condiciones con los productores de la UE (ANACEF&ANEPAT, 2009, p. 19). La posición fue también defendida de manera recurrente por los europarlamentarios, entre ellos Dodds (2010, julio/08)⁵⁶. Todas estas ideas están en línea con lo que sugirieron Leroy, Galletti, & Chaboud (2016, p. 88) al especificar que la UE debería de influenciar y ofrecer su sistema de regulación como un modelo sostenible a los actores externos, especialmente a través de las buenas prácticas e incentivos a la armonización entre legislaciones nacionales en las salvaguardas medioambientales.

El tercer sub-problema del contexto económico, fue el de la pesca ilegal no declarada y no reglamentada (INDNR, más conocido por IUU, sus siglas en inglés). Según Leroy, Galletti, & Chaboud (2016, p. 82) la pesca ilegal está constituida por aquellas actividades que se llevan a cabo violando las legislaciones nacionales e internacionales; la no declarada se refiere a las

⁵⁶ Necesitamos importar pescado, pero me atrevería a decir que el pescado no debe entrar aquí a cualquier precio. Por un lado, mis colegas quieren que nuestros pescadores dejen de recibir subvenciones. Sin embargo, la contradicción surge cuando, mientras intentamos eliminar estas subvenciones, la policía permite las importaciones no reguladas de productos pesqueros y acuícolas que socavan la industria pesquera económicamente viable y sostenible por la que nosotros luchamos. Europa no puede tener las dos cosas. Hay una falta de coherencia, y con la intención de que esta situación cambie, apoyo el informe del señor Cadec. (Dodds, 2010, julio/08)

capturas que no son o son mal reportadas ante las autoridades. Las embarcaciones de países en vías de desarrollo que no cuentan con la tecnología para hacer estos reportes no son asimiladas a dicha práctica. La pesca no reglamentada sería aquella que es llevada a cabo en aguas reglamentadas por Organizaciones Regionales de Pesca (ORP) por embarcaciones sin pabellón o enarbolando un pabellón de un país que no forma parte o desconoce las reglas para dicha área. Teniendo en cuenta estas definiciones, la discusión sobre la pesca ilegal fue sorprendentemente reducida entre todos los actores de la reforma en 2009.

Tal vez ello se debiera a que, el año anterior la UE había sacado el Reglamento 1005/2008. Dicha legislación buscaba prevenir, desalentar y eliminar la pesca INDNR (Leroy, Galletti, & Chaboud, 2016, p. 86); aumentando los controles y las sanciones, tanto para los productores primarios como para los comercializadores. Los actores que más trataron la INDNR como un problema, fueron principalmente las pesquerías implicadas en aguas extra-comunitarias así como los europarlamentarios, entre los que destaca la intervención de Lövin (2010, febrero/25)⁵⁷. Es sorprendente que la perspectiva de las organizaciones de sociedad civil es desemejante, al defender muchos el derecho de los países africanos u asiáticos de aprovechar de sus recursos a pesar de no aplicar normas sostenibles en el largo plazo.

1.3.1.6 Formulación del problema: el contexto cognitivo

Una vez revisados los problemas relativos al contexto económico, se pueden ofrecer los relativos al contexto cognitivo, a saber, las vías y métodos para la comprensión e interpretación de los hechos. El primer problema cognitivo abordado por los actores, ha sido el sistema de recolección y circulación de datos científicos que habría facilitado un sesgo en diagnósticos y soluciones propuestas. El propio Instituto Español de Oceanografía (2009, p. 6) defendió que el sistema generaba distorsiones estadísticas que originaban evaluaciones de *stocks* imprecisas y por ende objetivos para la PPC “inciertos”. Es interesante que tanto los pescadores como el sector público coincidieron en 2009 en estimar el sistema científico como un problema de la PPC. Además, como lo recuerda Damalas (2015, p. 97), había que añadir a dicho esquema el problema de la existencia, entre los pescadores de falsificación, de registro de información errónea o incompleta. Para gran parte de los actores no vinculados con la extracción de los

⁵⁷ Sin embargo, las mejoras en la supervisión de los establecimientos de control y vigilancia y aplicación de listas negras de buques de pesca INDNR y las medidas del Estado del puerto son logros importantes. [...] La UE debe asumir una mayor responsabilidad en el tratamiento de la pesca INDNR a nivel mundial. (Lövin, 2010, febrero/25)

recursos pesqueros, estimaron en 2009 que el control de la información transmitida sobre capturas y descartes era uno de los problemas para alcanzar un conocimiento fehaciente de la situación. Coherentemente, la mayoría de los *stakeholders* de las pesquerías infravaloraron dicha situación, al no querer auto-inculparse.

Por otro lado, un problema del contexto cognitivo sería la comprensión de los efectos y progresión del cambio climático en el sector pesquero. Resulta llamativo que prácticamente ningún actor involucrado en la reforma del 2009-2013, tanto en la participación como en el Parlamento, hizo mención de la dificultad que representaba el cambio climático para la previsión y pronóstico del devenir del sector. Evidentemente los que más lo tuvieron presente fueron las ONG ambientalistas y ecologistas. No obstante: a) el Libro Verde orientó fuertemente la agenda de discusión, aunque no la impuso; b) el tema del cambio climático fue invisibilizado por las cuestiones técnicas destinadas a garantizar la sostenibilidad de los recursos. Empero, los medios marinos han conocido indudablemente cambios a gran escala, en razón de los impactos antrópicos como la eutrofización, la fragmentación del hábitat (Blenckner et al., 2015, p.1). En cuanto a zonas marítimas se refiere, los impactos han sido diferentes.

Un ejemplo de lo anterior, está constituido por los ecosistemas del Mar Negro han conocido degradaciones en cascada donde la sobrepesca de los pelágicos depredadores en los 1970 llevó a cambios en el largo plazo, como modificaciones en las densidades de zooplancton, medusas o fitoplancton (Blenckner et al., 2015, p. 2). Surgieron así zonas marítimas muertas cuya recuperación no depende únicamente de las actividades que se llevan a cabo en el mar sino también en tierra (por vertidos derivados de la agricultura o industria que refuerzan el círculo vicioso) además del impacto del aumento de temperaturas en superficie que podría estar entre 1 a 4 grado centígrados para 2100 (Blenckner et al., 2015, p. 2). Por otro lado, los cambios en las variaciones interanuales de las temperaturas modifican la composición y repartición de las especies por intolerancia a las nuevas condiciones también marcadas por reducciones en la salinidad del agua o la llegada de especies no nativas (Blenckner et al., 2015, p. 3). Todos estos puntos hacen ver que la discusión de los problemas cognoscitivos está ella misma marcada por esas limitaciones cognitivas, donde el proceso de reforma de 2009-2013, tendió a infravalorar la conexión de los ecosistemas y sistemas de producción en ambiente terrestre con el medio

marítimo. Una vez revisadas las corrientes de problemas del contexto, se puede sintetizar lo explicado a través de la Figura 39.

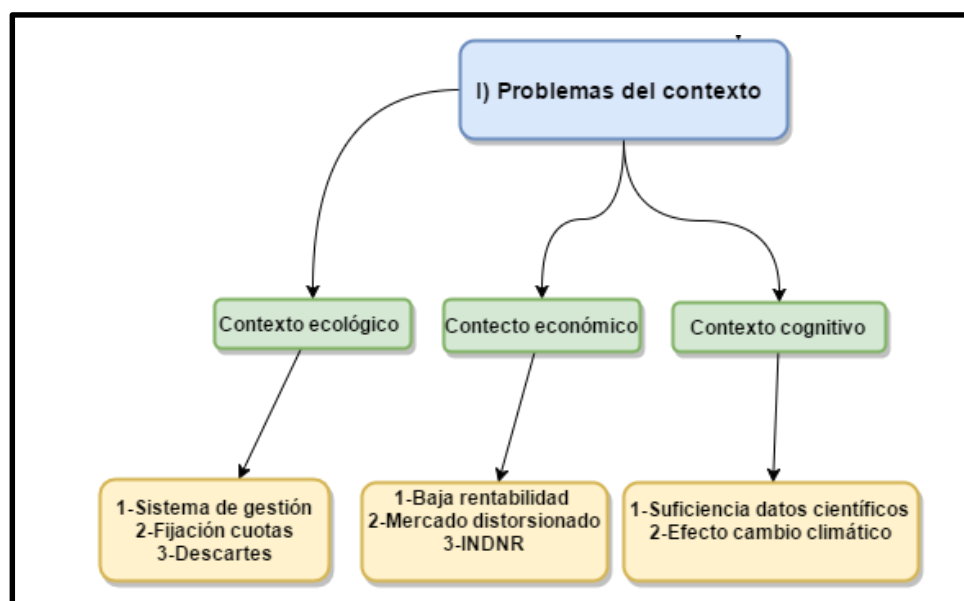


Figura 39. Corrientes de los problemas del contexto

Fuente: elaboración propia

1.3.2 Problemas de la política

Una vez revisados los problemas relativos al contexto, se pueden ahora analizar las formulaciones de problemas relativos a la política como tal. Para llevar a cabo dicho análisis, se distinguen tres tipos de problemas: a) los relativos al diseño de las políticas; b) los referentes al sistema de gobernanza; c) los relacionados con las consecuencias directamente atribuidas a las políticas.

1.3.2.1 Formulación del problema: el diseño de las políticas

En cuanto a las corrientes de problemas sobre el diseño de las políticas pesqueras hasta 2009, se identificaron entre los aportes al proceso participativo cinco problemas centrales. El primer problema formulado fue la del diseño y formulación misma de la política. Los que más lo comentaron y desarrollaron fueron justamente los stakeholders sectoriales. CRPM (2009) lo dijo de manera directa, al hacer “hincapié en su convicción de que esta situación [fracaso de la PPC] se debe en parte al diseño sectorial y ejecución de políticas públicas” (p. 2). Mientras, otros eran incluso más negativos, como NUTFA (2009), para quien “¡Sea cual sea el sistema

de gestión se cree a partir de 2012, hay pocas posibilidades de que cause más daño o destrucción que el hecho por la actual o pasadas PPC!⁵⁸” (p. 5). La perspectiva negativa sobre el diseño de la política también fue desgranada por sub-componentes. En este punto, ANACEF&ANEPAT (2009) declaraba:

Que no habría necesidad de financiar planes de desguace si la U.E. hubiera defendido sus posibilidades de pesca en el marco de acuerdos con países terceros que no quieren renunciar a cánones, puestos de trabajo y contrapartidas financieras que incorporan los acuerdos. (p. 4)

Se podría incluso complementar con la perspectiva de Cepesca (2009) quien también afirmó:

El sistema de “estabilidad relativa” que buscaba garantizar una igualdad entre las cuotas otorgadas a los países europeos está desfasada debido a la progresión en las capacidades de las flotas nacionales. (p. 6)

Adicionalmente, algunos europarlamentarios también coincidieron, tales como Gróbarczyk (2010, febrero/25)⁵⁹.

La definición de la formulación de la política como problema, fue de este modo: a) extremadamente común entre los stakeholders pesqueros; b) directa, sarcástica o inclusive agresiva en los aportes enviados a la Comisión Europea. Las ONG también emplearon un tono duro, pero más conciliador. No obstante, llama la atención el diagnóstico que realizó Food and Water Watch (2009, p. 2), quién coincidía con las causas estructurales detectadas por el Libro Verde, empero, acusaba al contexto de decisión política cortoplacista como fuente de enfrentamiento entre actores que podían ser aliados. La visión crítica también fue desarrollada por instituciones de consulta de la UE, llegando inclusive ACFA a enunciar su oposición a la perpetuación de la estabilidad relativa entendiendo que era incompatible la integración de los

⁵⁸ Traducción propia del inglés al castellano.

⁵⁹ “También muestra la necesidad de establecer un sistema racional y justo de capturas para reemplazar el sistema de cuotas fácilmente manipulable. Esto dará igualdad de oportunidades a todos los pescadores de todos los países de la Unión Europea” (Gróbarczyk, 2010, febrero/25).

criterios históricos de capturas con los criterios científicos para garantizar la sostenibilidad de los recursos (Food and Water Watch, 2009, p.10).

El segundo problema relativo a la política identificado por los actores en 2009, fue la separación entre la PPC y las otras políticas conexas, como la medioambiental o marítima. Esta afirmación estuvo presente entre *stakeholders* sectoriales, entidades públicas y think tanks. Por ejemplo, CCB (2009) lo expresó en su aporte al especificar:

La extraña separación de la pesca y los efectos de las pesquerías del ámbito del medio ambiente más general de la vida marina tiene que ser revocada. Ya no podemos darnos el lujo de utilizar el enfoque de ecosistemas solo en palabras, debe convertirse en un principio viable en toda la gestión⁶⁰. (p. 1)

Otro ejemplo sería LDRAC (2009, p. 2), quién advertía de la imposibilidad de perpetuar el aislamiento de la PPC con las otras políticas de la UE, incitando a una mayor coordinación de la misma con otros objetivos y políticas de desarrollo. Por su parte, el Ministerio de Agricultura, Bosques y Alimentación de la República de Eslovenia (2009) expresó que la integración de la PPC era aún más necesaria teniendo en cuenta los acuerdos internacionales firmados y adoptados por la propia UE (2009, p. 3). Finalmente, ciertos actores recordaron que estaba también ausente la pesca deportiva y recreativa, que había sido integrada y definida a lo largo de la reforma de la PPC en 2002 pero que se encontraba aislada tanto en las políticas como los debates en 2009 (EAA&CIPS&EFTTA, 2009, p. 2). De hecho, este tema también fue mencionado en los intercambios de la eurocámara⁶¹.

El tercer problema relevado por los actores en 2009, fue la paradójica persistencia y uso de los subsidios en la UE. Los actores más críticos sobre este asunto fueron paradójicamente los *stakeholders* sectoriales y más concretamente los de países del norte, particularmente Reino Unido. Uno de los aportes que más reflexionaba sobre el asunto fue el de Tom Appleby (2009) para quién se exagera el impacto económico de la actividad pesquera como fuente de sustento

⁶⁰ Traducción propia del inglés al castellano.

⁶¹ Por Bufton (2010, febrero/25): “[...] que busca incluir la pesca de recreo en el reglamento y el control de la pesca marítima”. y por Childers (2010, febrero/25) : “Por ello es necesario que esta Cámara reconozca la pesca recreativa en todas sus formas como un importante agente de la industria pesquera [...]”.

para las comunidades costeras (p. 3), planteando si el papel de los gestores de la pesca es asegurar la sostenibilidad de los recursos en el largo plazo o de los pescadores. Para Appleby (2009) existe pues una contradicción:

El exceso de apoyo a los pescadores conducirá inevitablemente a la sobreexplotación. La realidad de la situación es que unos stocks saludables supondrían una industria revitalizada, por lo tanto el objetivo secundario de los medios de vida debe abandonarse, puesto que es simplemente mejor reafirmar el objetivo principal [...] ⁶². (p. 3)

Es por ello que, el fondo para el desguace de buques no era una opción y ya había fallado anteriormente (Appleby, 2009, p. 4). Lo que necesitaba el sector era simplemente que parte de los pescadores se dedicaran a otras actividades. Appleby (2009) fue más lejos y afirmó:

No requiere ningún grado de clarividencia para ver que la consecuencia directa de estas subvenciones será continuar con la práctica de la pesca excesiva [...] ⁶³ y que otros sectores económicos habrían aprovechado mejor los subsidios. (p. 4)

Distintos actores que identificaron los subsidios como un problema central fueron los grupos medioambientalistas o ecologistas. Es representativo a este nivel el aporte de The Pew Environment Group (2009, pp. 6-7), quién defendió que los subsidios en los carburantes permitían a los pescadores ir más lejos y pescar más, lo cual estaba en contradicción total con el objetivo de reducir el cambio climático (reducción de emisiones) y reducir la sobre-pesca.

El cuarto problema identificado por los actores en 2009 fueron las fallas, ineficiencias e insuficiencias en las tareas de control y monitoreo. Una vez más, los actores que más mencionaron dicho problema fueron los propios *stakeholders* sectoriales y ello por varias razones: a) contradecir o balancear las críticas que estimaban excesivas sobre su supuesto incumplimiento de las normas; b) reconocer la existencia del incumplimiento recalando la necesidad de mayores controles que redundarían en mayor confianza; c) defender que el incumplimiento es fruto de una legislación excesiva, difícil de aplicar o irrealistas. Es interesante por ejemplo, el aporte de SNCEPM (2009) quién declaró estar contra el diagnóstico

⁶² Traducción propia del inglés al castellano.

⁶³ Traducción propia del inglés al castellano.

del Libro Verde del bajo respeto por parte de los pescadores, sometidos a una tutela política y administrativa, además de ser proactivos usando tecnología como seguimiento GPS (p. 1). Algunos actores resaltaron que el problema residía en la ausente armonización entre sistemas de control y sanción de los países miembros de la UE, además del insuficiente seguimiento de la Comisión Europea (CNP MEM, 2009, p.10). Según CNP MEM (2009), el problema también estaba en que la UE no buscó garantizar una igualdad de cumplimiento en todos los Estados miembros (p. 2010). Para otros actores el problema residía más bien en la mala gestión de los recursos y la deficiente involucración del sector en la planificación (FGCP, 2009, p.5).

Más allá de los *stakeholders* pesqueros en sí, los sectores medioambientalistas y ecologistas fueron los que más duramente criticaron el problema del monitoreo. Entre otros Ecologistas en Acción (2009) lo formuló como sigue:

Uno de los defectos más graves para nosotros se trata de la falta de inspección y control por parte de la administración, lo que deja campo libre para que todas las embarcaciones que deseen faenen por debajo de la legalidad, saqueando los océanos pese a que los recursos son de todos. (p. 4)

Casi todas las ONG coincidieron con dicha enunciación, entre ellas Oceana (2009), para quién la situación de los mares europeos se debía a una “pobre implementación” (p. 3). La misma Agencia Federal de Protección de la Naturaleza de Alemania (2009) especificaba que las deficiencias se debían a que no toda la flota europea contaba con Sistema de Localización de Buques vía satélite (SLB, más conocido como VMS, por sus siglas en inglés) y que el sistema tenía lapsos demasiado grandes entre señal y señal -cada dos horas (p. 5).

El quinto problema retratado por los actores en 2009, fue la incompreensión de las particularidades de la pesca en territorios lejanos. En efecto, el primer sub-problema detectado por los actores vinculados con las aguas ultra-periféricas es que los descartes eran supuestamente un fenómeno de menor extensión y de menor gravedad que en las aguas comunitarias (EPF&ORTHONGEL, 2009, p.24). Según el Gobierno de Canarias (2009) el Libro Verde transmitía una “normativa rígida y alejada del actor principal, los pescadores y por ello las regiones ultraperiféricas (Canarias, Madeira y Azores) deberían ser capaces de poder realizar una microgestión de sus pesquerías, siempre bajo el control de la Comisión o la delegación de ésta en los Estados miembros.” (p. 11). Para el Gobierno de Canarias la PPC

tenía que tener mejor en cuenta las “dificultades y peculiaridades” de este tipo de regiones. El sub-problema de las aguas externas y regiones periféricas fue defendido de manera diferente en función de la naturaleza de los actores: a) las instancias públicas reclamaban mayor autonomía; b) los actores privados reclamaban normas diferenciadas. Por último, los eurodiputados como Cope (2010, febrero/25)⁶⁴ o Teixeira (2010, febrero/25)⁶⁵ subrayaron la necesidad de su tratamiento diferenciado.

1.3.2.2 Formulación del problema: sistema de gobernanza

Tras la revisión de la formulación de los problemas relativos a las políticas, se puede pasar a la revisión de los relacionados con el sistema de gobernanza en sí. A este respecto, la revisión de los debates europeos y de todos los aportes del proceso de consulta de 2009 arroja dos principales sub-problemas. El primero fue la preocupación -esgrimida principalmente por ONG, sector público consultivo-⁶⁶ de que la UE no parecía tener en cuenta las lecciones aprendidas de la trayectoria histórica de la PP. Por ejemplo, Food and Water Watch (2009) afirmó: “También podemos añadir un defecto: no aprender de, y corregir, los errores del pasado, más notoriamente en el cumplimiento de los reglamentos acordados y la búsqueda y el respeto de las sólidas evaluaciones científicas sobre la capacidad ecológica⁶⁷” (p. 2). Irish Wildlife Trust vinculó las lecciones aprendidas también con el ejemplo de casos exitosos de conservación marina externos a la UE, entre ellos Islandia o Noruega. Para Irish Wildlife Trusts (2009), “Las lecciones no han sido aprendidas, los científicos son ignorados mientras que los océanos ven agotada su diversidad y las comunidades sus medios de vida⁶⁸” (p. 2). Paralelamente, la reflexión de los actores públicos fue diferente, puesto que, subrayaron la insuficiente toma en cuenta de las lecciones aprendidas derivadas de una toma de decisiones orientada y centrada en el corto plazo (Swedish Government, 2009, p.3). Al mismo tiempo, Pays de Lorient (2009) detallaba que lo que se ponía en tela de juicio eran las generalizaciones

⁶⁴ “Por eso he presentado una enmienda que pide a la Comisión que reconozca específicamente a estas comunidades remotas” (Cope, 2010, febrero/25).

⁶⁵ “La reforma de la política pesquera común pone un particular énfasis en las regiones ultraperiféricas donde la pesca es de enorme importancia para el desarrollo local y existencial de las comunidades” (Teixeira, 2010, febrero/25).

⁶⁶ Solo fue mencionado por dos eurodiputados. El primero fue Belder (2010, febrero/25) “Hay en ese sentido lecciones importantes que tenemos que aprender [...]” y Wojciech Michał Olejniczak el mismo día: “Por ello, deberíamos extraer las conclusiones adecuadas en referencia a las soluciones institucionales y prácticas [...]” (Olejniczak, 2010, febrero/25).

⁶⁷ Traducción propia del inglés al castellano.

⁶⁸ Traducción propia del inglés al castellano.

y simplificaciones relativas a los problemas y situación de los medios marinos (p. 3). Dicho ente público sugería pues que se debía aprender del pasado y mejorar la calidad del asesoramiento.

Cabe resaltar que, el tema de las lecciones aprendidas es más complejo de lo que parece, dado que, algunos actores sugirieron en 2009 que la relación al asesoramiento era más dificultosa. Para el Comité Regional Consultivo Pelágico (2009), los consejos de los RACs estaban siendo desatendidos por terceros países (p. 19). Es decir que, la transmisión de las lecciones aprendidas no depende solamente de la comunicación sino de la legitimidad y credibilidad frente a terceros, además de su conveniencia en contextos político-administrativos diferentes. De hecho, Marinet lo puso sobre la mesa en 2009 al esgrimir un problema central: la ausencia de compromiso y voluntad política cuando la regulación no convence. Es decir que los fracasos no han llevado a implantar y seguir lecciones aprendidas por una espiral de pérdida de credibilidad. Según Marinet (2009):

La política pesquera común tiene una larga historia de fracasos, siendo predicada a partir de principios y decisiones defectuosas que han tratado de desafiar tanto a los imperativos como los hechos de la realidad. No es sorprendente que pocos hayan creído en la PPC y, por lo tanto, que no hayan estado dispuestos a cumplir con sus estructuras e instrucciones⁶⁹. (p. 13)

El segundo sub-problema relativo al sistema de gobernanza, sería que justamente la fijación de las cuotas seguía estando por encima de los consensos científicos. Es relevante tener en cuenta que, los stakeholders no mencionaron esta razón como sub-problema. Los que sí lo hicieron fueron principalmente fuentes consultivas y ONG. El Instituto Español de Oceanografía estimó por su parte que el sistema de cuotas negaba la progresión de los factores desde 1983 (2009, p.6). Por otro lado, es interesante relevar que la frase ofrecida por el Instituto Español de Oceanografía y Cepesca para este sub-problema es exactamente la misma (y ninguno cita la fuente) que la que formuló el Libro Verde: “Los Ministros de Pesca de los países con cuotas insuficientes tratan, en el Consejo de diciembre, de conseguir TACs más altos que los propuestos por la Comisión como única vía para aumentar sus cuotas, en

⁶⁹ Traducción propia del inglés al castellano.

detrimiento de los stocks”. (Instituto Español de Oceanografía, 2009, p.6; Cepesca, 2009, p.6). La explicación de Baudron & Fernandes (2015, p.2) resulta útil a este nivel, puesto que a pesar de la recuperación de ciertas poblaciones haliéuticas, las cuotas no la tienen en cuenta. Es decir que las cuotas no reflejarían la diferencia en la abundancia de por ejemplo la merluza en ciertas zonas marítimas, consecuencia positiva de la PPC en sí (Baudron & Fernande, 2015, p.2). Es por ello que, estos autores ven en la prohibición de los descartes una oportunidad: los descartes no permitían conocer bien si las cuotas se habían alcanzado y por ello los ajustes no se hacían en función de las nuevas reparticiones por especies. Más allá de todos estos detalles, los aportes en la reforma de 2009-2013 dejaron claro que: a) muchos actores no extractivos señalaron del dedo la existencia de cuotas superiores al consejo científicos; b) la fijación de cuotas inadecuada como resultado de un proceso de toma de decisión politizado y sometido a intereses de corto plazo (como ciclos electorales).

1.3.2.3 Formulación del problema: las consecuencias de las políticas

Una vez revisados los problemas relativos al sistema de gobernanza, se pueden ahora revisar los relativos a las consecuencias mismas de las políticas. El escrutinio de los debates europarlamentarios y de la totalidad de los aportes del proceso de consulta de 2009, deja ver que se identificaron tres principales sub-problemas.

El primero, ya mencionado anteriormente, era el de la sobrepesca reconocido abiertamente por la UE a través del Libro Verde. Marinet (2009) subrayó de hecho el consenso y disponibilidad de la UE para reconocer que la situación era causa y responsabilidad de sus políticas (p. 8). La conclusión de Assises de la Pêche (2009) fue coincidente, añadiendo: “Varias décadas de gestión centralizada han precipitado los peces en la tragedia de los bienes comunes y sobreexplotación institucional y crónica ha llevado al colapso de determinadas poblaciones y el debilitamiento de la mayoría de las otras⁷⁰” (p. 5). La gran mayoría de los actores del proceso de reforma reconocieron en 2009 que los datos eran abrumadores. Ecologistas en Acción (2009) recordó por ejemplo que “80% de los stocks están sobreexplotados, un 30% de ellos por debajo del límite de seguridad biológica, y las ¾ partes del pescado que compramos en la UE procede de importaciones.” (p. 2). Así mismo, Damalas

⁷⁰ Traducción propia del francés al castellano.

(2013) confirmó los datos al especificar años más tarde que entre 85% y 95% de las poblaciones mediterráneas seguían en sobre explotación en 2013 (p. 97).

Es importante decir que, más interesante fue el aporte de otros actores que llevaron el análisis más lejos y no se conformaron con el diagnóstico evidente. En este caso, las contribuciones de los *think tanks* y grupos asesores fueron mucho más concretas. Estaría por ejemplo Association Française d’Halieumétrie (2011) quién sostuvo que el problema no era que se redujera la abundancia de los recursos o que se modificaran los ecosistemas: el problema era que los impactos habían alcanzado tal magnitud que comprometían el futuro mismo de la pesca como actividad (p. 3). Por tal razón, “cuando se aumenta la presión de pesca se disminuye la captura total, lo cual es tanto económicamente absurdo como éticamente debatible.”⁷¹ (Association Française d’Halieumétrie, 2011, p. 3). Esto significaría que, la comprensión de muchos otros actores era y sigue siendo errónea: el problema no residiría en que haya impacto en las reservas haliéuticas porque siempre lo ha habido y lo habrá; se trata de las magnitudes del fenómeno. Es lo que llevó también al eurodiputado Kalinowski (2010, noviembre/23) a describir el problema como global⁷².

Paralelamente, Baltic Sea 2020 (2009) sostuvo que había que reconocer que la insuficiente información y la excesiva complejidad del medio marino hacían imposible fijarse cuotas y plazos únicos para la recuperación (p. 4). Evidentemente, los actores también reconocieron en 2009 el centro de la problemática: la sobrepesca suponía e iba a inducir grandísimas pérdidas económicas (Carpenter, Kleinjans, Villasante, & O’Leary, 2016, p.9).

El segundo sub-problema relacionado con las consecuencias de las PPC, fue el desincentivo al cumplimiento tratado y claramente señalado por los *stakeholders* de países del norte de Europa, además de instituciones públicas de la misma región. Los actores del “sur” de Europa, tendieron a obviar esta dimensión, confirmando la fractura en cuanto a diagnósticos y acusaciones cruzadas entre actores del norte y del sur del continente. Quién mejor explicó el sub-problema fue el Ministerio Danés de Alimentación, Agricultura y Pesca (2009), quién

⁷¹ Traducción propia del francés al castellano.

⁷² Señor Presidente, el problema de la reducción de las poblaciones de peces no solo nos afecta a nosotros, los europeos, sino también a los pescadores y consumidores de todo el mundo. La falta de caladeros es una amenaza para la seguridad alimentaria. También puede alterar el equilibrio de los ecosistemas acuáticos y, en consecuencia, de todo el entorno de nuestro planeta [...]. (Kalinowski, 2010, noviembre/23).

explicó que las reglas complejas habían originado su sistema de regulación complejo con mecanismos que desincentivaban el comportamiento incorrecto, contrario a los objetivos perseguidos (p. 15). El propio Ministerio añadía:

Dicho de otro modo, no hay ningún incentivo para que el pescador individual se comporte de manera sostenible. Esto, junto con una difícil economía, ha hecho que la tarea de garantizar una explotación sostenible de los recursos se ha basado más en las autoridades que en los pescadores. Una situación que ha hecho que sea más difícil alcanzar los objetivos de conservación que se establecen en la política pesquera⁷³. (Ministerio Danés de Alimentación, Agricultura y Pesca, 2009, p. 15)

El tercer sub-problema relacionado con las consecuencias de las PPC, serían las derivaciones de la sobrecapacidad pesquera en la UE. Como lo apuntó SSFD (2009), había demasiados buques persiguiendo pocos peces y se culpaba a los pescadores de la situación en vez de culpar el sistema bajo el cual operaban (p. 2). En ese sentido, los problemas de la PPC habrían sido varios según los *stakeholders* sectoriales. SSFD (2009) lo resumía a cinco: a) no haber conseguido hacer frente al tema de la sobrecapacidad; b) insuficientes medidas para mitigar los efectos; c) apoyar el uso inadecuado de subsidios; d) la UE habría permitido acuerdos pesqueros injustos e insostenibles (p. 2). Por otro lado, Cepesca (2009) completaba que el desequilibrio entre capacidades de pesca comunitarias y las posibilidades de la pesca llevaban a desaprovechar potenciales productivos ya instalados a nivel comunitario (p. 14). Muchos actores del sur de la UE coincidieron en esta visión, inclusive el Instituto Español de Oceanografía (2009) quién advertía que se podía llegar al punto de que algunos países no consumieran las cuotas que les han sido autorizadas (p. 6).

No en vano, la Agencia Federal de Protección de la Naturaleza de Alemania estimaba en 2009 que la flota pesquera comunitaria era dos a tres veces más grande de lo que una pesca sostenible requería. El problema no era una cuestión del número de barcos sino de su eficacia. En efecto, pocos actores en 2009 subrayaron la gran contradicción: los subsidios que llevaron a reducir el número de buques ayudaron a aumentar el tonelaje, potencia y capacidad técnica de los que siguieron operando (Agencia Federal de Protección de la Naturaleza de Alemania,

⁷³ Traducción propia del inglés al castellano.

2009, p.4). Esta afirmación va en línea con el sub-problema que fue formulado por otros actores privados: los fondos debían ser usados de manera distinta y más coherente, como por ejemplo en la mitigación del impacto social de los programas de desguace (EAFPA, 2009, p.2), que habían afectado principalmente actores pesqueros pequeños o medianos, dejando vía libre a la industrial y tecnificada. Es por todo ello que la aclaración del RAC Pelágico era particularmente esclarecedora: la capacidad técnica de captura tenía que ser dissociada del concepto de viabilidad económica. Según el RAC Pelágico la UE tendía a asimilar la sobrecapacidad con una sobrecapacidad económica cuando esa relación no era sistemática (Pelagic RAC, 2009, p.7). Una vez revisadas las formulaciones de los problemas de la política, se puede sintetizar lo explicado a través de la Figura 40.

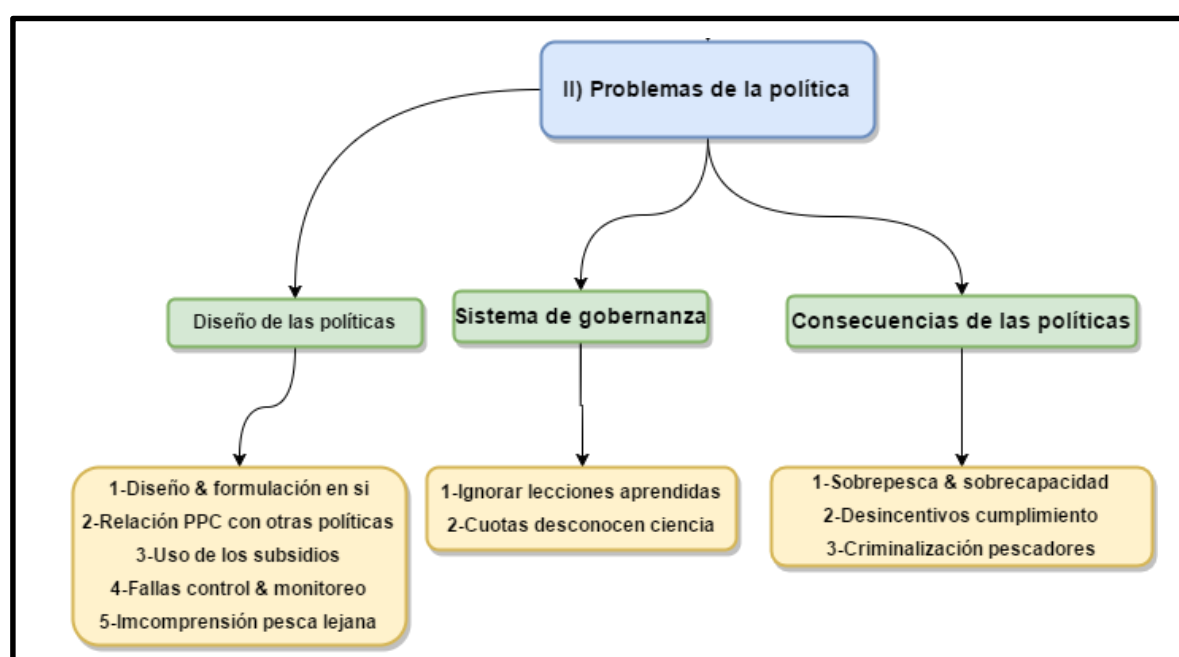


Figura 40. Corrientes de problemas de la política

Fuente: elaboración propia

1.3.3 Problemas del proceso de reforma

Tras la identificación de los problemas relativos a la política como tal, se pasa ahora a ver qué dificultades fueron formuladas por los actores en 2009 sobre el propio proceso de reforma de la PPC incitado y dirigido desde las instancias de la EU. En este examen se han relevado

tres principales problemas: 1) el meta-problema sobre qué es problemático y qué es relevante; 2) el problema de la complejidad que se debe comprender y resolver desde el proceso de reforma; 3) el problema de la existencia de negaciones y olvidos en los debates de la reforma.

1.3.3.1 *Formulación del meta problema*

Esta corriente de problemas probablemente haya sido la menos obvia, pero es la que más pistas arroja sobre la posición por tipos de actores frente al contexto de la reforma de 2009. Los actores más beligerantes a este nivel, fueron los *stakeholders* franceses, quienes hicieron duras críticas a las instituciones europeas. Uno de los que más desarrolló este sub-problema fue el SNCEPM (2009), quién comenzaba su reflexión especificando que el Libro Verde se quería alarmista para generar un debate de ideas, empero terminaba haciendo generalizaciones excesivas (p. 1). La misma organización subrayaba que la Comisión no había ofrecido definiciones sobre lo que consideraba un fracaso o sobre-capacidad pesquera y que la UE no podía presuponer que había una convergencia en las nociones cuando no era el caso (CNPMEM, 2009, p. 9). Por todo ello, CNPMEM mandó un mensaje claro al explicar que:

Los profesionales franceses en general niegan cualquier legitimidad para el análisis realizado por la Comisión Europea sobre la PPC [...] y prefieren hacer hincapié en los aspectos positivos de la PPC de 2002 sin dejar de lado algunos aspectos negativos⁷⁴. (CNPMEM, 2009, p. 4)

Esta perspectiva defensiva fue compartida también por parte de los actores pesqueros europeos. EPF por ejemplo, recordaba que no se podía medir el éxito o el fracaso en función del porcentaje de *stocks* gestionados de manera sostenible por la UE, porque nunca se habían establecido objetivos numéricos en 2002 (EPF, 2009, p.2). Además, EPF (2009) defendió que si se quería llevar a cabo una reforma lo primero era establecer un diagnóstico basado en factores indiscutibles (p. 1).

Por otro lado, los actores consultivos y asesores también enfatizaron el meta-problema. Por ejemplo, ACFA, (2009, p.1) detalló que una vez más la Comisión esbozaba una visión simplista al centrarse en dimensiones puramente cuantitativas, dejando de lado las dimensiones

⁷⁴ Traducción propia del francés al castellano.

cualitativas. Otros órganos consultivos reforzaron la percepción de que el Libro Verde establecía no sola una agenda debatible, sino también identificaciones causales débiles. DLRCAC anunció desde la primera página de su contribución que se oponía a la visión de las Comisión (LDRAC, 2009, p.1). Una visión más compleja e interesante fue la esgrimida por el RAC Pelágico, quien recordaba que el tiempo de pesca es escaso comparado al tiempo que se pasa buscando bancos de peces. Por tal razón, no habría una relación sistemática entre esfuerzo pesquero y capturas en el sector pelágico y consecuentemente el sistema de gestión por esfuerzo no estaría adaptado a este tipo de pesquerías (Pelagic RAC, 2009, pp.10-11).

Finalmente, no hay que dejar de lado lo que Biedenweg, Stiles & Wellman (2016) tan acertadamente enuncian. La salud de los ecosistemas no puede solo ser analizada desde una visión económica, sino que también hay que integrar la idea del bienestar humano (p. 31). Es por ello que, la reflexión debería hacerse desde las relaciones que mantiene el ser humano con su entorno, con el fin de obtener una visión más holística y social de las problemáticas. Este punto es igualmente defendido por Ramírez-Monsalve et al. (2016), quienes recuerdan que la gestión por especies individuales falla en transmitir los efectos de las interacciones e interdependencias, incluso humanas (p. 84).

1.3.3.2 Formulación del problema: la complejidad del diagnóstico

Más allá del meta-problema del proceso de reforma, lo que también enfrentó a los actores fue la complejidad que se debía manejar, comprender y resolver desde el proceso de reforma. A este tenor, se han identificado igualmente tres sub-problemas. El primero sería el de un diagnóstico simplista sobre la situación de la sobrecapacidad. En efecto, para CFFA (2009) la cuestión de la sobrecapacidad había históricamente fallado en integrar las diferencias existentes entre diferentes regiones, impulsando la idea de que una misma política podía servir a todas las flotas (p. 4). Este proceso sería justamente el que llevó al desguace de muchos buques pequeños o medios sin reducirse la capacidad pesquera. La PPC habría pues pecado al suponer que una misma medida servía para todos y que tenía los mismos efectos para todos, además de negar la diferencia de flotas por especies pescadas (SNCEPM, 2009, p.1). Otros actores defendieron igualmente que la cuestión de la sobrecapacidad no les concernía, sino que más bien, habían sido los buenos alumnos que terminaban perjudicados (DFSO, 2009, p.6), a pesar de estar bien posicionados de cara a la gestión sustentable de los recursos. Una visión más sofisticada también fue desarrollada por algunos actores: poner en duda la estabilidad relativa sería

desacreditar los esfuerzos hechos por las flotas por países a través de los procesos de desguace (SCEP, 2009, p.1).

El segundo sub-problema relacionado con la complejidad del diagnóstico, sería la tendencia a señalar a los pescadores como culpables de todos los males. La revisión de los debates europarlamentarios y del proceso consultivo, mostró que las acusaciones fueron comunes y son herederas de fracturas que venían desde PPC anteriores. Se han detectado varios “flujos” de acusación: a) de la UE hacia los pescadores; b) de los pescadores hacia la UE; c) de los pescadores hacia los científicos, las ONG y la UE; d) de las industrias de transformación hacia los importadores de productos no-UE; e) de las industrias de transformación hacia los productores extranjeros no-UE; f) de los think tanks hacia la UE y los pescadores; g) de las ONG hacia la pesca, la industria de transformación y la UE; h) las autoridades públicas nacionales y subnacionales hacia la UE y las ONG. Esta “malla” de acusaciones aumentó la tensión, pero también la transparencia del proceso de reforma de 2009.

Un ejemplo de las reacciones podría ser Europêche-COGECA&ETF quienes se negaban a aceptar la culpabilidad “sistemática” atribuida a los pescadores, quienes no podían ser asumidos como los únicos responsables sociales de la degradación marina. Europêche-COGECA& ETF (2009) también rechazaba que los pescadores cargaran con el peso de las reformas como consecuencia de ser los actores más visibles en interacción con los ecosistemas marinos (p. 3). Yendo más lejos, DFSO se escudó argumentando que las pesquerías ni son las únicas responsables ni todos los caladeros estaban en fase de agotamiento. Para DFSO (2009) uno de los problemas era que iban moviendo los objetivos y que se elevaba el nivel de exigencia para finalmente cambiar la manera de evaluación (p. 7).

El tercer sub-problema relacionado con la complejidad del diagnóstico era la tendencia a reducir la industria a sus partes más evidentes, obviando interdependencias y conexiones intra y extra sectoriales. La mayoría de los actores que defendieron este sub-problema fueron stakeholders sectoriales y organizaciones asesoras. EAFPA (2009) accedía a reconocer parte del diagnóstico, pero lamentaba que había una incomprensión o comprensión imperfecta de la situación de la industria pesquera, así como de la complejidad de los mercados asociados (p. 1). LDRAC (2009) coincidió con la idea de que el Libro Verde hacía una explicación inconsistente y simplista del papel desempeñado por la industria procesadora y los mercados

de cara al objetivo de la sostenibilidad de las pesquerías (p. 4). Por último, ANACEF & ANEPAT (2009) completaban el círculo de acusaciones explicando que la UE ignoraba igualmente “la realidad del sector pesquero comunitario en aguas exteriores”. (p. 11)

1.3.3.3 Formulación del problema: olvidos y negaciones

Además de los tres sub-problemas explicitados, en relación a la complejidad del diagnóstico elaborado durante el proceso de reforma, existe igualmente un tercer problema central por examinar: los olvidos y negaciones. Una vez más se identificaron al menos tres sub-problemas a considerar. El primero, detectado principalmente por los *stakeholders* sectoriales, especialmente del Sur de Europa, fue la ausencia de un debate sobre la dimensión laboral y social de la PPC ya existente y la nueva en negociación por ese entonces. ETF, como muchos otros, hizo patente su sorpresa ante la ausente dimensión social en el Libro Verde, especialmente desde la problemática de la protección laboral y condiciones de seguridad. (ETF, 2009, p. 5). EFT también insistió en que la PPC no podía ser revisada olvidándose de la dimensión social que existía detrás de las decisiones (ETF, 2009, p. 20). El Comité Sectorial de Diálogo Social sobre la Pesca Marítima también subrayó que el Libro Verde no abordaba el tema de la titulación y cualificación profesional, de los mecanismos de contratación, de las vías de mejora de las prácticas laborales, ni tampoco la promoción de una cultura de seguridad laboral. Independientemente de estos toques de atención, en realidad fueron pocos los actores que defendieron la dimensión social, tal vez dejándose influenciar o guiar por la agenda ofrecida por la propia UE (ETF, 2009, p.1).

Igualmente, fueron muy pocos los actores que abordaron el segundo sub-problema identificado como obviado o negado por parte de los actores (*stakeholders* franceses y españoles): la formación de los pescadores en sí. Europêche-COGECA&ETF (2009) mostraron su preocupación acerca de la contratación de los jóvenes, especialmente por la necesidad de ofrecer formaciones multi-marítima y por la ausente planificación y programación de escuelas de formación (p. 6). Otro de los actores que lo mencionaron directamente fue el Gobierno de Canarias (2009), quién insistió en que el desempleo debía ser una dimensión a considerar para las regiones periféricas (p. 6).

En cuanto al tercer sub-problema obviado o negado según los actores, especialmente sector público, consultivo sin distinción de origen geográfico e inclusive ONG, fue el de la deficiente

integración de la PPC con otros sectores de actividad. Los que más trataron el tema fueron de hecho los europarlamentarios, quienes probablemente intentaron aunar y defender los intereses de una diversidad de actores, que fueran más allá de los pescadores. En el Anexo 23, Tabla 3 se puede encontrar una lista de las citas que abordaron este asunto.

Como bien lo especificaron Ramos et al. (2014), existe una creciente complejidad en el uso y competición por el espacio, entre otros, por el uso potencial de zonas costeras o marítimas, haciendo cada vez más importante la regulación entre las actividades de los diferentes sectores que comparten ese mismo espacio (p. 720). Ramírez-Monsalve et al. (2016) lo abordan también al sugerir que hay que considerar las actividades en función de si representan impactos directos o indirectos. Es así como por ejemplo, la pesca también sufre el impacto de otras actividades como la navegación de ocio, las actividades militares, la acuicultura, la exploración energética, la extracción de recursos o el turismo (p. 84-85). Consciente de dichas interacciones, la UE solo comenzó a incitar la planificación y gestión costera integral a partir de 2013, especialmente por el incentivo del uso de entornos marinos para usos energéticos (Blenckner et al., 2015, p.3). De hecho, según varios aportes hechos al proceso de consulta en 2009, la multiplicación de granjas eólicas marinas habría tenido un impacto sobre las poblaciones de aves marinas.

Los *stakeholders* del sector pesquero, subrayaron igualmente las consecuencias contaminantes de la multiplicación de exploraciones en busca de crudo, el tránsito de marina mercante, llegando incluso algunos a afirmar que el impacto podía ser superior al de la pesca (ANACEF&ANEPAT, 2009, p.1). Uno de los puntos también muy discutidos por parte del sector extractivo fue el uso de capturas para alimentar acuicultura cuyos rendimientos no están muy por encima de los tonelajes usados como alimento (ANACEF&ANEPAT, 2009, p.3). Es notorio que, los *stakeholders* de industrias extractivas fueron muy críticos con el sector de la acuicultura, pero es coherente si se considera que: a) son sectores en directa y creciente competición; b) la acuicultura incitó a la prohibición de los descartes para poder así usar los excedentes como fuente de alimentación en sus granjas. Paralelamente, el sector consultivo fue mucho más positivo y optimista sobre el papel futuro de la acuicultura (por ejemplo, ACFA, 2009, p.20). La progresión del sub-sector mostraría desde 2013 que la visión y rol son mucho más complejos y mitigados, entre otras cosas por el papel de la ciencia (Krause et al., 2015). Se puede proponer una síntesis de las corrientes de problemas a través del diagrama siguiente. (Ver Figura 41)

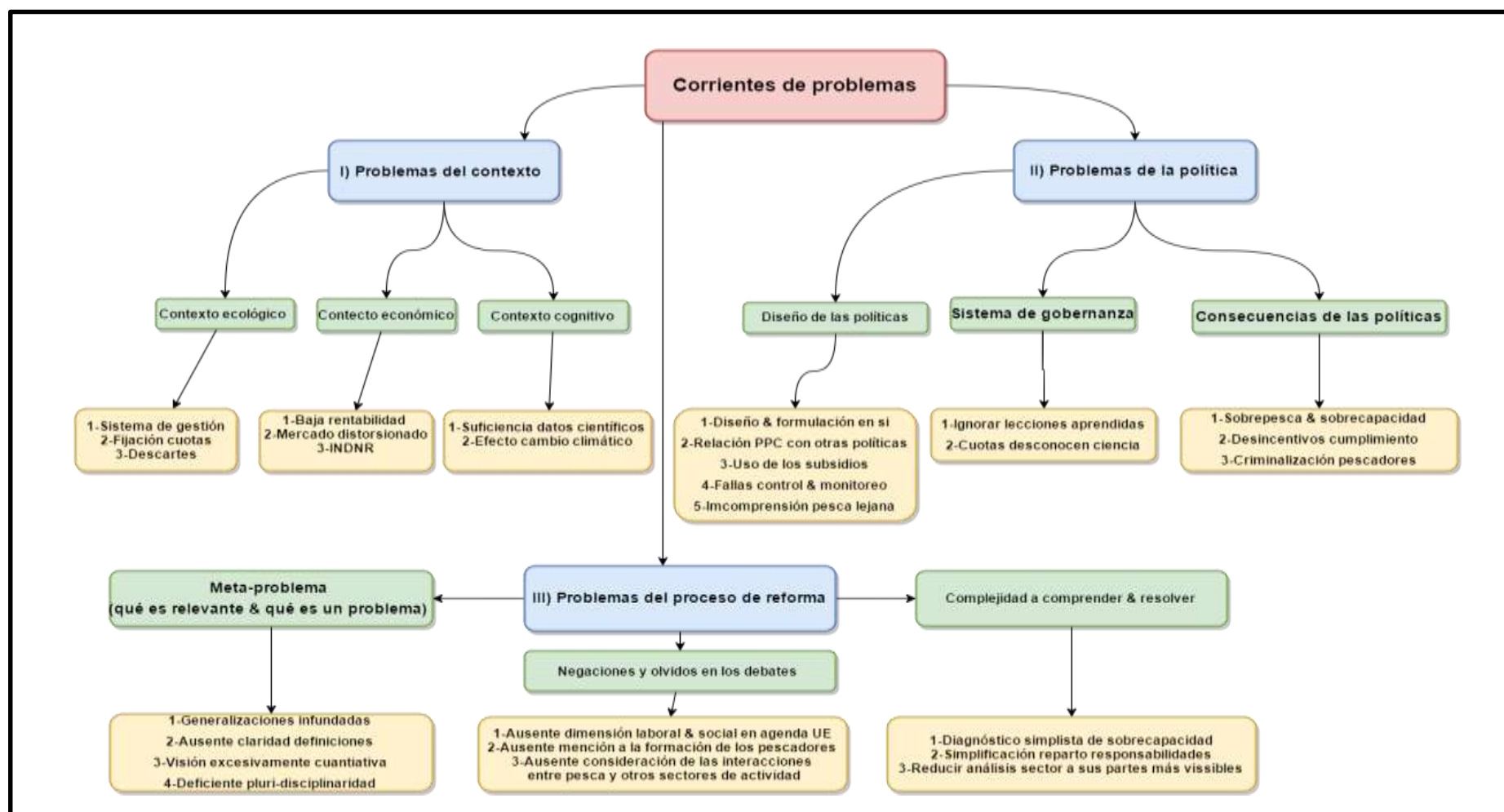


Figura 41. Corrientes de problemas de la PPC

Fuente: elaboración propia

1.3.3.4 Formulaciones del problema: desde vídeos partidistas y divulgativos

Con el fin de completar la clasificación y descripción de las corrientes de problemas enunciadas hasta ahora, se ha realizado una corta investigación desde otras fuentes. En este caso, se visionaron vídeos disponibles públicamente (la lista de los principales o más polémicos está en el Anexo 24). El objetivo de esta rápida consulta fue múltiple, en tanto que, se buscó: a) ver si coincidían las corrientes de problemas del proceso de consulta con los actores políticos más mediáticamente activos; b) relacionar las corrientes de problemas con las imágenes usadas y vehiculadas por los actores.

La primera aclaración relevante, es que existe una gran cantidad de vídeos de entidades del norte de Europa y más particularmente de partidos euroescépticos. También, hay gran cuantía de entrevistas a políticos o especialistas, según si se trata de vídeos informativos o vídeos de opinión (es decir, vinculados con una organización que busca expresar, comunicar o convencer como los grupos ecologistas). Coherentemente, cuanto más reticente y más crítico con los resultados de la PPC de 2003 más invectivas hay hacia el proceso de reforma y menor confianza hay en la institucionalidad europea.

Ahora bien, muchas entrevistas y vídeos, inclusive de los más críticos, convergen en el diagnóstico negativo sobre el estado de los recursos; la diferencia radica en las causas que son enunciadas. Los grupos del norte de Europa tendían a vincular el fracaso con la Unión Europea, cuando los vídeos de países del Sur (España, Portugal, Francia o Grecia) tendían a vincular la información con las subvenciones y la preservación del empleo. La perspectiva entre los vídeos no suele ser catastrofista en las imágenes salvo cuando se trata de grupos de activistas “verdes”. De hecho, ciertas intervenciones o vídeos promocionales de partidos tienden a centrarse en los discursos y las personas, antes que en imágenes del sector mismo. Los vídeos explicativos o de divulgación tienden a usar gráficos o dibujos con fines didácticos, resaltando la gravedad de la situación, pero sin mostrar imágenes impactantes. La gran mayoría de los vídeos consultados tienen un marcado carácter político (por ser hechos o promocionados por los propios partidos). Llama la atención también, que los vídeos ofrecidos por la prensa más internacionalmente reconocida, tienden a usar vocabulario e ideas que explicitan una posición frente al problema.

Aunque no se trataba de hacer un análisis profundo sobre los vídeos, sí permite confirmar diferentes puntos enunciados hasta ahora desde las otras fuentes de análisis. Primero, hay

convergencia en el diagnóstico real de la pesca y sobre el impacto de su degradación. Segundo, hay convergencia en las prioridades de la reforma. Empero las culpabilidades son diferentemente tratadas. Es notorio que el caso de la PPC ha sido extremadamente manipulado y usado por grupos euroescépticos o nacionalistas para reforzar sus críticas hacia la inoperancia o excesiva injerencia de las instancias de la UE. En consecuencia, ya no cabe duda de que el sector pesquero ha sido decisivo en la votación afirmativa para el “Brexit”. El encuadre de los vídeos diverge pues en función de esa culpabilidad. Existe entre los vídeos explicativos un tono negativo sobre la progresión histórica de la PPC, pero positivo sobre el proceso de reforma.

El consenso sobre el fracaso de la lógica de las cuotas de las reformas anteriores, está ligado a la formulación del problema. En efecto, la presentación de la nueva reforma de 2013 ostenta la prohibición del descarte, como una manera de salvar miles de peces que actualmente son víctimas de una pesca insuficientemente selectiva. Antes, las cuotas querían evitar la desaparición de los caladeros; es decir, había ante un encuadre negativo. A partir de la reforma de 2013 se pasa a una lógica, inducida por el acercamiento eco-sistémico, en la cual, se quiere salvar los caladeros. Es algo muy distinto pretender evitar la desaparición a salvar. Este tipo de sesgo cognitivo, probablemente esté ligado con el papel del *issue linkage* que según Eugénia da Conceição-Heldt (2008) se ha dado en las negociaciones pesqueras. Conceição-Heldt (2006) sugiere, al analizar las negociaciones de las PPC, que los gobiernos más débiles tienen reticencias para firmar acuerdos y estos se verían doblegados por las concesiones efectuadas por las otras partes negociadoras.

1.4 Contenido del PCh

Una vez revisadas las corrientes de problemas, se propone ahora un examen más detallado del contenido mismo del *policy change* de la reforma de la PPC en 2013. Esta parte del estudio se sustenta en tres dimensiones sucesivas: 1) la descripción de la percepción relativa a la intensidad del cambio desde los propios actores; 2) una breve descripción del perfil regulativo del sector en la UE desde la introducción de la PPC de 2013; 3) una identificación de la naturaleza e intensidad del PCh de la PPC de 2013.

1.4.1 La percepción sobre la necesidad del PCh

El primer paso para entender el contenido del PCh es el examen de la percepción de los propios actores sobre el proceso. A este fin, se propone antes que todo, un panorama estadístico elaborado tras el tratamiento de todos los aportes del proceso de consulta de 2009 desde las variables ofrecidas en la sección metodológica.

1.4.1.1 Perfil estadístico sobre la percepción de fracaso

Los recuentos de elaboración propia a partir del proceso de consulta de 2009 arrojan hallazgos notables. 70% de las ONG, 60% de las organizaciones científicas, 40% de los parlamentarios y 33% de los *stakeholders*, estuvieron de acuerdo en definir la PPC como un fracaso. Además, 100% de los aportes al proceso de consulta de 2009 de parlamentarios (fueron pocos en número) y 40% de los parlamentos, estimaron que la PPC era un fracaso. Estos números son perfectamente coherentes con las posiciones de los europarlamentarios, quienes no dudaron en afirmar abiertamente este diagnóstico. Como fundamento a esta afirmación, se puede encontrar en el Anexo 23, Tabla 4, una lista de las intervenciones de eurodiputados que coincidieron con el diagnóstico del fracaso.

Paralelamente, 43% de los organismos consultivos, 51% del sector público y 25% de los *stakeholders* estuvieron de acuerdo en decir que la PPC no era un fracaso. Finalmente, 80% de los países terceros (no-UE), 29% de los organismos consultivos, 28% del sector público, 27% de los *stakeholders* sectoriales, 20% de las organizaciones científicas y 15% de las ONG estimaban que no se podía definir la PPC ni como un fracaso ni como un éxito. En la gráfica siguiente se ofrece una visión sintética de la percepción de los actores sobre la PPC (la I significa perspectiva intermedia y NA no lo expresa).

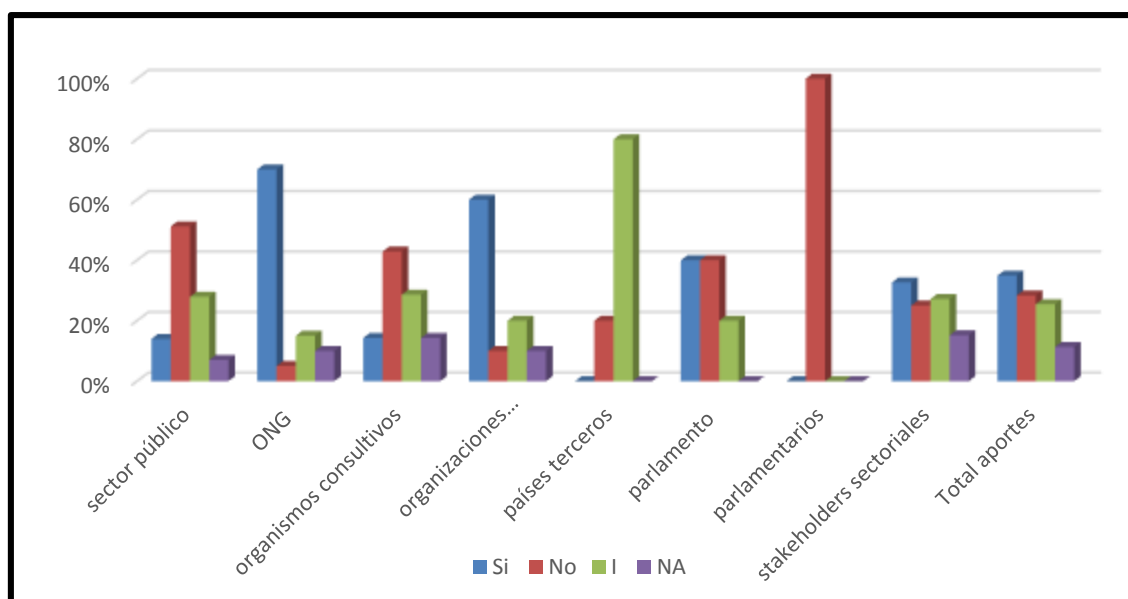


Figura 42. Percepción de que la PPC es un fracaso por actor (en %)

Fuente: elaboración propia

Más allá de estos perfiles que resultan ser mucho más mitigados de lo esperado, se puede igualmente ofrecer una visión estadística de las percepciones en el sector público por niveles de competencia. La mayoría de los actores nacionales defendieron que la PPC no era un fracaso, mientras que la mayoría de los actores subnacionales lo hicieron también de manera numerosa con posiciones intermedias. Las instancias internacionales no afirmaron que la PPC sí había sido un fracaso y fueron menos las posiciones intermedias, siendo más propensas a rescatar lo positivo de la PPC. En la Figura 43 se ofrece una visión simplificada de los datos del sector público por niveles de competencia.

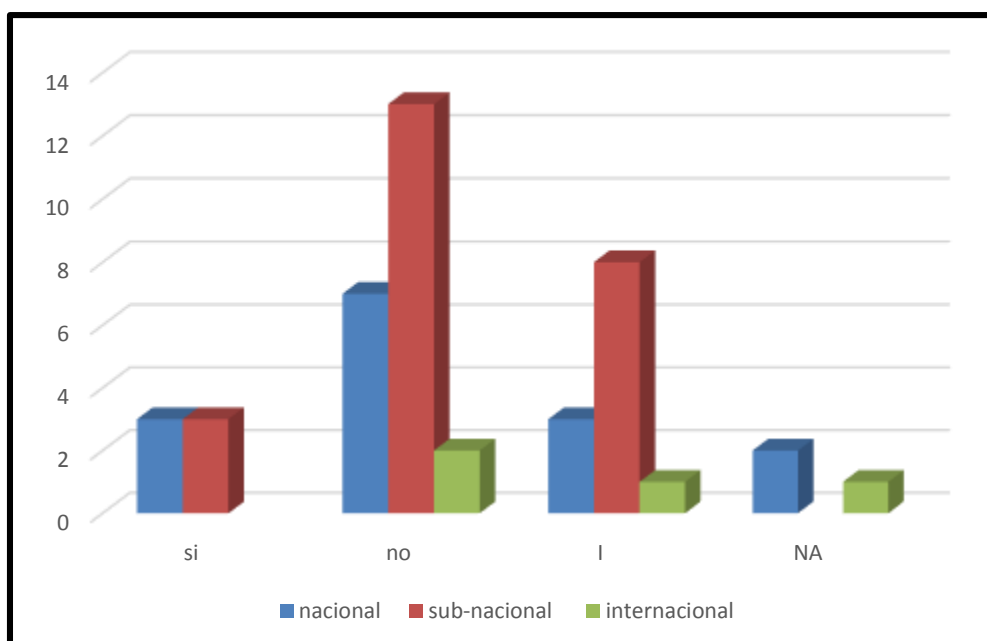


Figura 43. Percepción de que la PPC es un fracaso en el sector público por nivel de competencia (en n° de aportes)

Fuente: elaboración propia

De la misma manera, la percepción de los *stakeholders* por nivel de competencia, arroja conclusiones inesperadas. Los *stakeholders* de nivel nacional son los que más propensos fueron a tener una visión matizada de la PPC, siendo muchísimo más contundentes los *stakeholders* sub-nacionales al pensar más de la mitad de ellos que la PPC sí era un fracaso. En cuanto a los *stakeholders* internacionales, también en su mayoría estimaron la PPC como un fracaso, aunque las posiciones entre dichos actores fueron más mitigadas. Vale la pena mencionar que, casi un tercio de los aportes de *stakeholders*, no contenían apreciaciones claras en relación al nivel de rendimiento de la PPC. En la Figura 44 se pueden ver los datos del número de aportes por percepción y por nivel de competencia de los *stakeholders*.

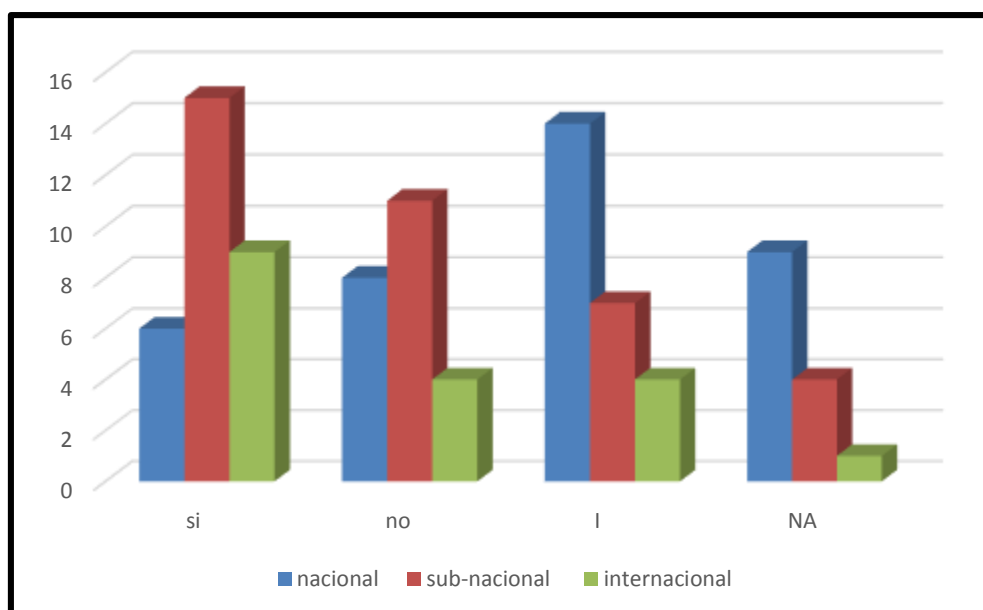


Figura 44. Percepción de que la PPC es un fracaso entre los stakeholders por nivel de competencia (n° de aportes)

Fuente: elaboración propia

A manera de síntesis sobre el panorama estadístico, se pueden también mirar el total de las percepciones (independientemente del tipo de actor) por nivel de acción o competencia. Por un lado, los actores de ámbito internacional son los que más percibieron la PPC como un fracaso (50%), mientras que, el 37% de los actores nacionales así lo percibieron. Los actores sub-nacionales son los que menos percibieron la PPC como un fracaso (16%). Por otro lado, los actores sub-nacionales son justamente los que menos percibieron la PPC como un fracaso (45%), frente a 24% de los actores nacionales y 20% de los internacionales. Finalmente, 30% de los actores subnacionales percibieron la situación de manera mitigada, frente a 25% para los nacionales y 20% para los internacionales. A continuación, en la Figura 45 se ofrece un resumen dichas percepciones por nivel de acción o competencia.

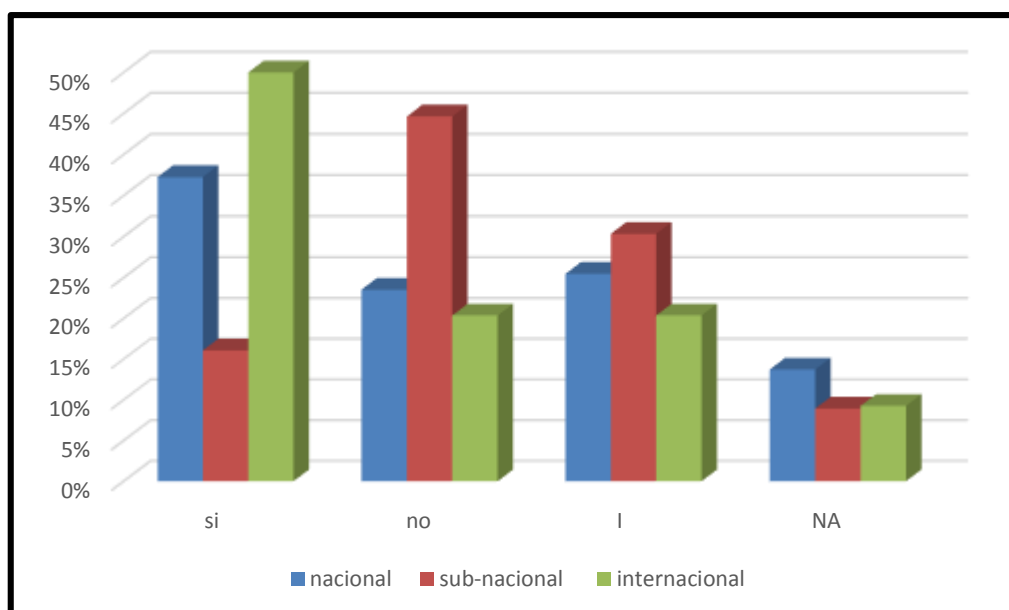


Figura 45. Percepción de que la PPC es un fracaso por nivel de competencia de los actores (en %)

Fuente: elaboración propia

1.4.1.2 Perfil estadístico sobre la necesidad del PCh

Una vez revisadas las perspectivas sobre el diagnóstico, se ofrece ahora una visión estadística de la percepción según los actores, sobre la necesidad del *policy change*. Aquí, las tendencias son mucho más marcadas: el nivel internacional es el que más percibe el PCh como necesario (93%), frente a 87% de los actores nacionales y 84% de los actores sub-nacionales. Hay pues una mayoría amplia que considera el PCh como necesario. Al opuesto, solo 4% de los actores sub-nacionales no defendieron la necesidad del PCh y 4% no daban pistas al respecto. Finalmente, 9% de los actores nacionales y 2% de los internacionales no ofrecía contenidos que permitieran determinar su posición al respecto. En la Figura 46 se pueden ver las grandes diferencias enunciadas.

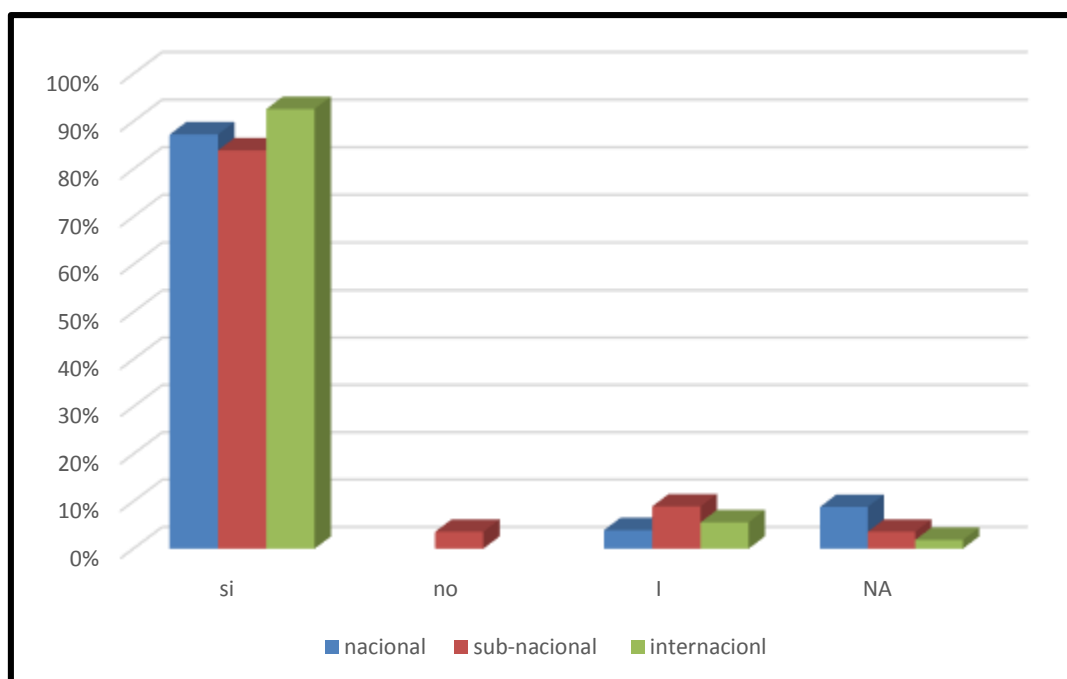


Figura 46. Percepción de que se necesita PCh por nivel de competencia de los actores
Fuente: elaboración propia

En cuanto a la percepción de la necesidad del PCh por tipo de actor, las tendencias son también extremadamente marcadas. 100% de los países terceros, parlamentos y parlamentarios que participaron al proceso de consulta estimaron que era necesario el PCh; así lo consideraron también 93% de las ONG, 88% de los organismos consultivos y científicos, 86% de los actores del sector público y 85% de los *stakeholders* sectoriales. Si bien ya se ha dicho que los motivos para cada uno de ellos han sido diferentes y divergentes, el panorama en favor del PCh era abrumador. Al opuesto, los que tuvieron posiciones más mitigadas fueron justamente las entidades públicas (12%) y las que menos dejaron clara su postura fueron los *stakeholders* sectoriales (9%). A continuación, se ofrece una gráfica que sintetiza estas informaciones.

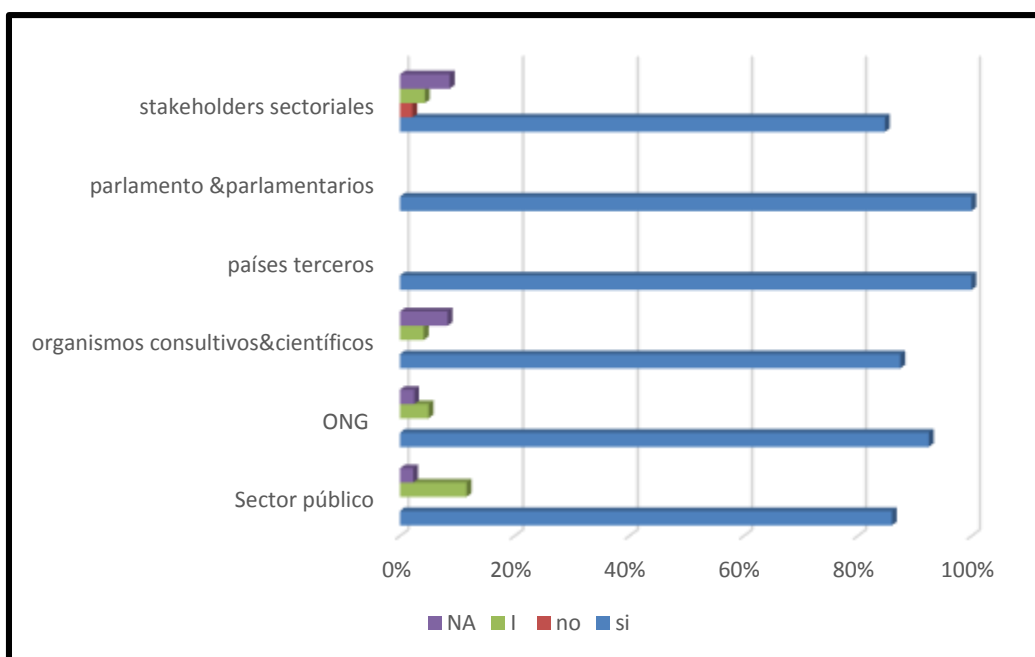


Figura 47. Percepción de que se necesita PCh en función del tipo de actor (en %)

Fuente: elaboración propia

Para completar la elaboración del perfil estadístico, se puede igualmente ver lo que los aportes individuales del proceso del 2009 arrojaron como perspectiva. En este caso, más de la mitad de las aportaciones mencionaron al PCh como necesario, mientras que más de 80%, estimaron que la PPC no podía ser asimilada a un fracaso. Es decir, los ciudadanos que opinaron de manera personal tendieron a ser menos severos con la PPC y a estimar en menor medida que los otros actores, que el PCh era necesario. En la Figura 48 se ofrecen estos datos de manera visual.

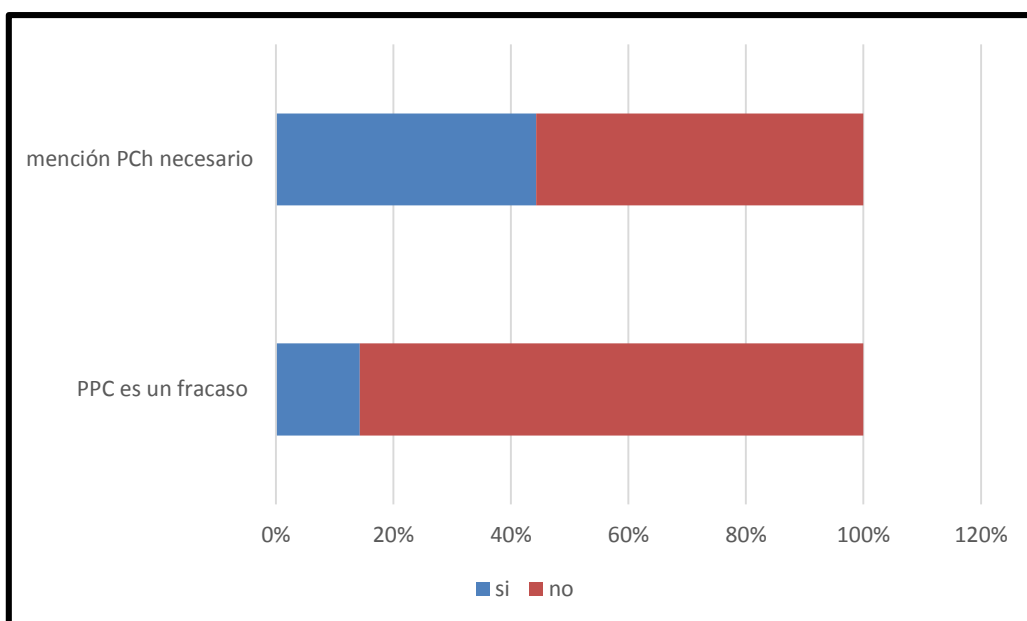


Figura 48. Percepción de los individuos sobre la PPC y la necesidad de PCh (en %)

Fuente: elaboración propia

Finalmente, el análisis de los discursos de los europarlamentarios también sirve para caracterizar la situación. Por ejemplo, el análisis contextual de la palabra “cambio” (Figura 4 del Anexo 17.B) deja ver que es una noción que se vinculó más con el clima que con la gestión (salvo la llamativa frase “cambio radical para revertir la situación” que está directamente ligada con una voluntad de PCh). Esto sugiere que los eurodiputados buscaron una renovación de la PPC, pero usando términos diferentes al de “cambio”. No significa que no haya voluntad de “cambio” ni que no se hable de él, sino mas bien, que las palabras usadas para definir el PCh son precisamente otras (exactas o perífrasis). A este nivel, el uso de la palabra “reforma” es notorio. En la Figura 49 se ofrece una contextualización del término en los debates europarlamentarios.

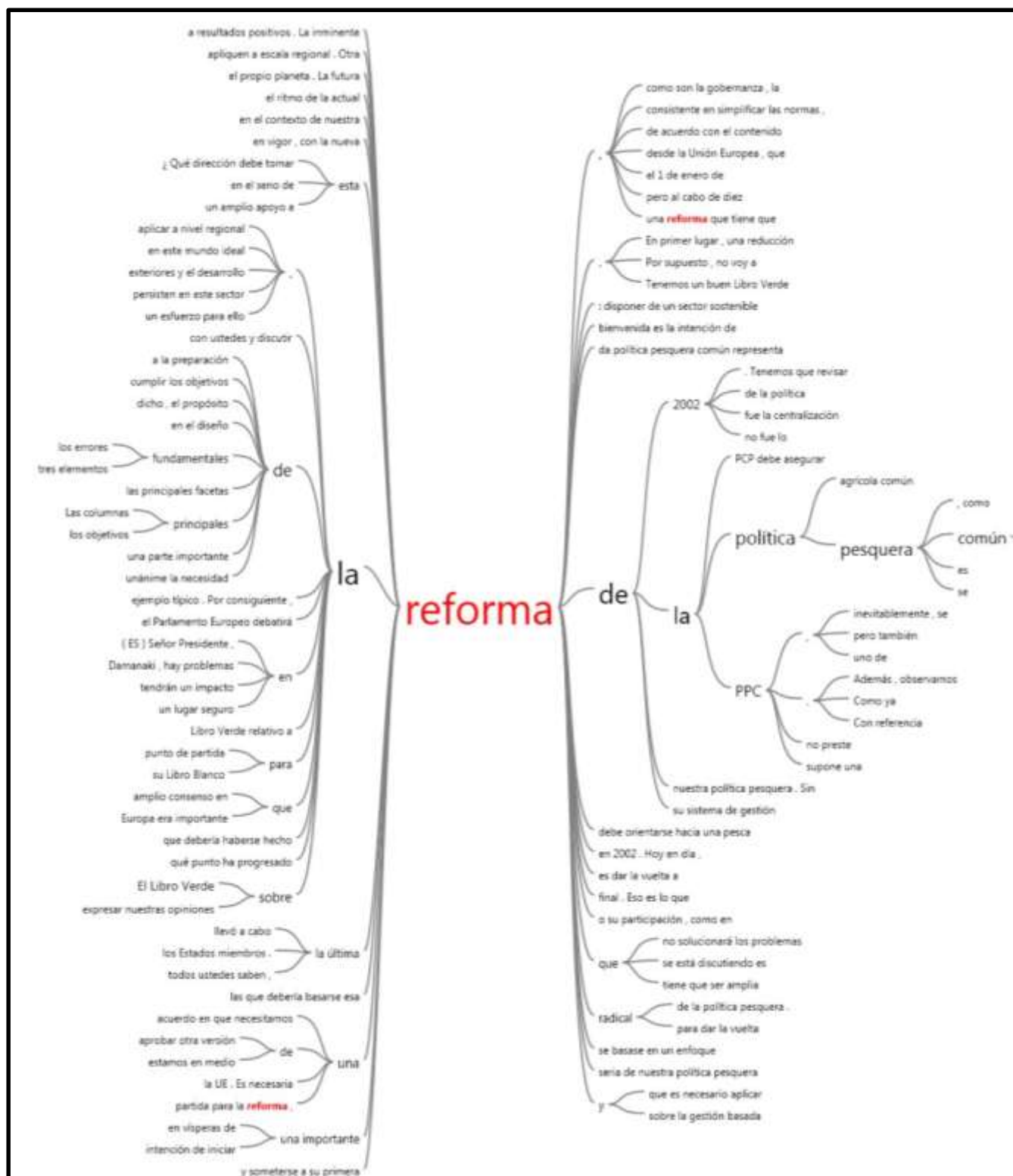


Figura 49. Búsqueda de relaciones textuales para la palabra “reforma”

Fuente: elaboración propia usando Nvivo

El objetivo de la reforma parece ser también consensual: generar una nueva PPC. Igualmente, casi todos los discursos ligados al término “reforma” subrayan la intencionalidad. Se debate para generar la reforma: hay una voluntad decidida y un consenso sobre la idea según la cual una nueva PPC es la solución a los problemas del sector. El vocablo “reforma” está igualmente insertado en contextos discursivos positivos, por lo que se puede entender que a pesar de las referencias sobre los peligros y dificultades de la “reforma”, hay optimismo entre los eurodiputados, aún con larga dilación para ponerse de acuerdo (criticado sobre todo en países del Norte de la UE). Los eurodiputados apoyaron de manera numerosa y abierta la reforma, como lo hicieron por ejemplo Haglund (2010, febrero/05)⁷⁵ o Arsenis (2010, febrero/25)⁷⁶ en sus intervenciones. La propia comisaria Damanaki (2010, junio/08) concluyó que el apoyo de la eurocámara era amplio y decidido⁷⁷. De hecho, en los debates se habla abiertamente de reforma de la participación, del sistema de gobernanza, de gestión o inclusive de centralización. La discusión sobre la “reforma” tiene pues un marcado carácter argumentativo. El debate trata solo de manera indirecta las cargas que supondrá la reforma de la PPC.

1.4.1.3 Perspectivas que defienden el PCh como positivo y necesario

Las posiciones que defendían el PCh como necesario, lo hicieron desde diferentes perspectivas y argumentaciones. Muchos actores expresaron su satisfacción ante la intención de la Comisión de buscar un acuerdo rupturista. El Instituto Español de Oceanografía (2009) así lo expresaba, mientras que, Marinet (2009) celebrara el hecho de que el Libro Verde representaba un cambio en los principios y en la conceptualización intelectual (p. 13). Avanzando un poco, inclusive, Europêche-COGECA& ETF (2009) también percibían como extremadamente positivo que la Comisión no tuviera ideas preconcebidas sobre la intensidad ni las vías del cambio necesario en la PPC, alejándose de tabús perpetuados hasta ese entonces (p. 3). En cierta medida, muchos actores también interpretaron que la Comisión quería PCh, aunque nunca fuera así dicho en el Libro Verde. Marine Conservation Society (2009) sería un ejemplo, puesto que, el problema era sencillo y la respuesta también, a saber, que los políticos tenían que ser responsabilizados de los resultados de la PPC (p. 6). No en vano otros actores

⁷⁵ “Nuestra política pesquera común debe ser reformada [...]” (Haglund, 2010, febrero/05).

⁷⁶ “Por consiguiente, la reforma que se está discutiendo es absolutamente necesaria” (Arsenis, 2010, febrero/25).

⁷⁷ “La consulta pública ha demostrado claramente que existe un amplio apoyo a esta reforma” (Damanaki, 2010, junio/08).

también subrayaron la dimensión política del desafío. Entre ellos, las Regiones francesas de Aquitaine, Basse-Normandie, Bretagne, Pays de la Loire et Poitou-Charentes (2009) quienes no dudaron en bautizar la PPC como la más política y compleja de la UE: según estos actores públicos, la reforma parcial estaba destinada al fracaso (p. 16).

Los actores públicos fueron entonces de los más entusiastas y defensores de la capacidad de cambio de la reforma. El Ministerio de Alimentación, Agricultura y Pesca de Dinamarca (2009) sustentó su optimismo diciendo que eran muchas las cosas que podían mejorar la sostenibilidad y trazabilidad de los productos (p. 14). Por su lado, la Agencia Federal de Protección de la Naturaleza en Alemania (2009) era positiva desde un acercamiento negativo: sin cambio se seguiría degradando el estado haliéutico (p. 3). La Unidad para el Medio Marino de Bélgica (2009) lo dijo inclusive más directamente:

Apoyamos el objetivo de la Comisión y compartimos la opinión de que es necesaria una reforma integral y fundamental de la PPC para revertir la situación actual. No debería ser poco a poco, una reforma gradual, sino un cambio radical que corte los factores fundamentales detrás del círculo vicioso en el que la pesca de Europa ha estado atrapada en las últimas décadas [...] ⁷⁸. (p. 2)

En cuanto a los europarlamentarios se refiere, la gran mayoría apoyó la idea del PCh. En el Anexo 23, Tabla 5 se puede ver un resumen de las citas vinculadas. Yendo más allá, una de las posiciones más reveladoras sería igualmente la de Anna Rosbach, ⁷⁹ quien apoyó pero criticó la reforma por ser insuficientemente drástica. Hay que igualmente especificar que la drasticidad de las medidas ya fue discutida en debates anteriores y no es finalmente excepcional como posición (en la PPC lo fue por ser generalizada). Un antecedente se podría encontrar en el debate sobre el atún rojo, cuando algunos europarlamentarios entre ellos (Vlasto, 2010, febrero/09) defendieron la prohibición total de la pesca de la especie ⁸⁰.

⁷⁸ Traducción propia del inglés al castellano.

⁷⁹ “Sin embargo, me habría gustado que fuese más ambiciosa, en particular en lo que concierne a la existencia futura de poblaciones de peces viables en nuestros mares” (Rosbach, 2010, febrero/09).

⁸⁰ “A fin de evitar una catástrofe ecológica, agravada por una crisis económica en el sector pesquero, es urgente que se introduzca una política de prohibición internacional de la pesca industrial del atún rojo” (Vlasto, 2010, febrero/09).

Más allá de los argumentos clásicos, distintos actores fundamentaron su apoyo al PCh sobre otras ideas. Por ejemplo, New Economics Foundation defendió que una reforma radical podría cambiar los resultados del sector y ofrecer mejoras en el nivel de justicia social y bienestar humano. Inclusive avanzaron que “Todo el mundo está de acuerdo en que la situación actual está lejos de ser ideal; y que el cambio radical es necesario si queremos alcanzar los beneficios económicos, sociales y medioambientales⁸¹” (New Economics Foundation, 2009, p. 2). Finalmente, los pocos que se opusieron lo hicieron por una visión pragmática. Cornwall Sea Fisheries District (2009) argumentó que el PCh significaría cambiar una vez más reglas de juego que habían servido para pronósticos y justificar inversiones que los pescadores querían ver valorizadas y rentables (p. 2).

1.4.1.4 Perspectivas que subrayan las condiciones necesarias al PCh

Ahora bien, que los actores apoyaran masivamente el PCh no significa que no ofrecieran condiciones para ello. Por un lado, muchos actores apoyaron el PCh aunque insistieron en la necesidad de elaborar un diagnóstico diferente. Por ejemplo, NFFO (2009) aseveró que su inconformidad con el diagnóstico no quitaba que se podía estar de acuerdo en que la PPC era disfuncional y necesitaba una reforma radical (p. 1). Otros actores también daban la bienvenida a un PCh, aunque advertían de los riesgos que dicho camino suponía. Baltic Sea 2020 (2009) arguyó que la confianza en los incentivos del mercado dejaba a la política un mero papel orientador con la expectativa de que el proceso vaya en la dirección querida (p. 17). Para Baltic Sea 2020 (2009) el riesgo residía:

En que si este "cambio de paradigma" y sus consecuencias no son plenamente aceptados - por ejemplo, en términos de fluctuaciones a corto y medio plazo - y la política no se adapta en consecuencia, es probable que surjan nuevas incompatibilidades⁸². (p. 17)

Por otro lado, algunos actores especificaron que el PCh debía tocar todos los temas de la PPC. Por ejemplo, para las regiones francesas de Aquitaine, Basse-Normandie, Bretagne, Pays de la Loire et Poitou-Charentes (2009) era especialmente importante redefinir el papel de las regiones en sí, además de reducir la dependencia de la UE frente a los mercados externos vía

⁸¹ Traducción propia del inglés al castellano.

⁸² Traducción propia del inglés al castellano.

importaciones (p. 16). Otro actor francés, Assises de la pêche (2009), ofrecía la misma advertencia para el PCh, donde solo se podía llegar a la reforma si se daba una desconcentración y una mayor representatividad de los stakeholders involucrados (p. 10).

Además de los limitantes enumerados hasta ahora, parte de los stakeholders sostuvieron que el PCh solo podía ser efectivo si se reconocían y aplicaban diferenciaciones. ArtesanalPesca, (2009) defendió por ejemplo la diferenciación de la pesca artesanal como sigue:

La suposición de que la actual PPC no ha funcionado tan bien como se necesita es un buen principio, por lo que las medidas para revertir la situación deben ser estructurales y estructurantes para un sector con características diferentes en cada estado miembro⁸³. (pp. 1-2).

El PCh debía pues conocer las diferencias entre países y evitar fomentar una pesca industrial que supusiera el fin de la pesca artesanal, menos organizada y menos capaz de defenderse, pero casi siempre más sostenible (ArtesanalPesca, 2009, p.3). Marine Conservation Society (2009) hizo la misma advertencia sobre la tentación de una solución única para situaciones diversas (p. 39).

Finalmente, algunos actores supeditaron el PCh de la PPC a su capacidad a tender puentes con los otros sectores involucrados. Para ANACEF&ANEPAT (2009) se trataba por ejemplo de sacudir las políticas, entre ellas también la PAC quién seguía recibiendo millonarias subvenciones (p. 1). Para Ecologistas en Acción (2009) la PPC debía aprovechar el proceso de reforma y asegurarse de que estaba conectada con las otras directivas, reglamentos y normas relativas al medio marino (p. 2).

1.4.1.5 Perspectivas que desconfían o rechazan el PCh

Al opuesto de los que apoyaron el PCh a pesar de sus riesgos, muchos *stakeholders* sectoriales, especialmente del norte de Europa (Reino Unido a la cabeza), defendieron de manera drástica e inclusive agresiva su rechazo a más políticas pesqueras desde la UE. Algunos escudaron su negativa desde la visión incrementalista, como NUTFA (2009) quién proponía

⁸³Traducción propia del portugués al castellano.

más bien reescribir y no revistar la PCP (p. 1), mientras que SWFPA (2009) dijo que era aconsejable ir haciendo las correcciones de manera progresiva y acercarse a la reforma desde una perspectiva más “manejable” (p. 2). Para SWFPA (2009) lo relevante no era la intensidad sino el rumbo: “En muchos casos, la dirección de desplazamiento es más importante que la magnitud del cambio. Los gestores de la pesca tienen una tendencia a aplicar una complejidad no deseada mediante la introducción de plazos poco realistas [...]” (p. 3).

Paradójicamente FGCP (2009, p. 3) depreció la multiplicidad de propuestas de la Comisión y el tiempo de reforma insuficiente mientras defendía que independientemente de la reforma, los únicos sectores que podían asegurar sostenibilidad en su continuidad eran la pesca artesanal y el marisqueo. Hubo perspectivas más duras, como la de The Fishermen's Association Limited (2009, p.2) quien comparaba la futura PPC con una renovada ocasión de control, donde el proyecto de la UE seguía siendo crear una única flota comunitaria sin distinción por países miembros: “La visión grandiosa en el Libro Verde no es más que una cortina de humo para una UE en constante desarrollo, que desea controlar todos los aspectos de la actividad pesquera.” (The Fishermen's Association Limited, 2009, p. 2). Finalmente, algunos actores sustentaron su negativa en perspectivas menos drásticas, como por ejemplo Marinet, que simplemente supeditó la apelación de la reforma a sus resultados y no a sus intenciones (Marinet, 2009, p.11).

1.4.2 Perfil regulatorio del sector en la UE: la PPC de 2013

Una vez vistas las perspectivas sobre la necesidad del PCh, se propone ahora una explicación del perfil regulatorio actual con miras a ser capaces de establecer una valoración concreta del PCh de la PPC de 2013. El sector pesquero cuenta hoy día en la Unión Europea con una regulación clara y extensa, donde la distribución de las competencias ha sido históricamente bien delimitada. En primer lugar, el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) establece que la pesca es un ámbito de competencia compartida, excepto “la conservación de los recursos biológicos marinos dentro de la política pesquera común” (artículo 4), la cual, es competencia exclusiva de la UE. Asimismo, el artículo 38 del TFUE faculta a la UE para definir y aplicar una política común de agricultura y pesca. La responsabilidad de la formulación de la política pesquera –y la agrícola en general- en la UE, es compartida pues recae en el Consejo y el Parlamento Europeo, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario (la antigua codecisión).

La Política Pesquera Común se formula pues mediante este procedimiento. Sin embargo, en el ámbito específico de la pesca y la agricultura, el Consejo, tal como señala el artículo 43.3 del TFUE, tiene competencia exclusiva a la hora de adoptar “las medidas relativas a la fijación de los precios, las exacciones, las ayudas y las limitaciones cuantitativas, así como a la fijación y el reparto de las posibilidades de pesca”. Por su parte, el Parlamento puede emitir un dictamen que apruebe, rechace o introduzca enmiendas a estas medidas, si bien el Consejo no está obligado a seguirlas. El conjunto de normas que regulan el sector pesquero en la UE constituyen la Política Pesquera Común (PPC). Esta política consta de tres componentes principales bien diferenciados.

1.4.2.1 Objetivos y principios de la PPC de 2013

La nueva PPC tiene establecidos sus objetivos en el artículo 4 del Reglamento (UE) número 1380/2013. Primero la PPC establece objetivos relativos a la actividad, entre ellos, garantizar que la pesca y la acuicultura sean sostenibles a largo plazo, teniendo en cuenta la finalidad de obtener beneficios económicos, sociales y de empleo⁸⁴. Segundo la PPC se fija objetivos de cara a la gobernanza del sector en el artículo 3 del Reglamento, entre ellos: a) establecer una delimitación clara de las competencias a nivel de la UE y a escala nacional, regional y local; b) utilizar un enfoque regionalizado para garantizar las particularidades regionales; c) basarse las medidas en dictámenes científicos; d) la participación adecuada de las partes interesadas, en especial de los consejos consultivos; e) la perspectiva a largo plazo y la rentabilidad administrativa; f) la utilización de evaluaciones de impacto; g) la coherencia con las demás políticas de la UE; y la transparencia en el tratamiento de los datos.

Para lograr los objetivos especificados anteriormente, la PPC se fundamenta en cinco principios orientadores. El primero es el principio de precaución aplicado a la gestión pesquera, procurando asegurar que la explotación de las especies se base en garantizar la sostenibilidad del sector. El segundo es el de la gestión a partir de un acercamiento ecosistémico, es decir una visión amplia que busca reducir y mitigar los impactos (Ramírez-Monsalve et al., 2016, p.86), entendiendo que el mundo marino viene determinado por las interdependencias. El tercer

⁸⁴ Defendido por la comisaria Damanaki (2010, junio/08) ante el Parlamento: “En segundo lugar, comparto sus puntos de vista sobre la dimensión social: queremos una pesca que cree puestos de trabajo atractivos y seguros. Hoy estoy deseando escuchar sus propuestas durante el debate”.

principio vertebrador de la PPC es el rendimiento máximo sostenible, que se sustenta en la idea en la cual se pueden fijar estimaciones para pescar lo más posible, sin poner en duda la sostenibilidad de los recursos.

Esto es lo que justificaría la prohibición total para 2020 del fenómeno de los descartes o capturas no deseadas, aprovechándolos comercialmente. También se considera primordial crear condiciones para asegurar que el sector pesquero sea viable y competitivo, para lo cual deberá adecuarse la flota conforme a asegurar la preservación de las especies, garantizar un nivel de vida adecuado para las personas que dependan de las actividades pesqueras, tener en cuenta los intereses de los productores y de los consumidores, y contribuir a que el mercado interno de pesca y acuicultura sea transparente y sostenible. En el Anexo 25 se puede encontrar un documento que resume la perspectiva de la sostenibilidad en la nueva política pesquera común. A su vez, en el Anexo 26 se puede consultar un documento sintético del sistema de gestión de la información para profesionales y consumidores de la PPC.

El cuarto principio de la nueva PPC es la subsidiariedad, entendida como la toma de decisiones lo más cerca posible al ciudadano (Prellezo & Curtin, 2015, p.45). Dado que la gestión de la PPC había sido centralizada y que la implementación no tenía en cuenta la diversidad de actividades y mares regulados, la nueva PPC ha tratado de acercar ciertas decisiones al establecer mecanismos de participación. El quinto principio que ha estado presente a lo largo de toda la PPC ha sido el de sostener las decisiones sobre más y mejores datos científicos (Fernández-Macho, González, & Virto, 2016, p.72).

1.4.2.2 Hacia un sistema de formulación multinivel

El resultado de la reforma ha sido llevar hacia una PPC donde se han modificado los mecanismos para la formulación y gestión. En efecto, como lo enuncian de Vos et al. (2016, p.1), el proceso de toma de decisiones es más abierto, complejo y se nutre de la interacción entre actores públicos y privados. El sistema está hoy caracterizado por un aumento de peso e influencia de la sociedad civil, particularmente las ONG. Como lo recuerda la propia DG MARE (2016), el objetivo es que la subsidiariedad lleve los actores a gozar de cierta autonomía en la aplicación de las normas, especialmente las relacionadas a la política relativa a los mercados (p. 19). En realidad, la transformación de la PPC en un proceso multi-nivel de multi-gobernanza, significa reconocer que los modelos anteriores eran poco flexibles y adaptativos.

El proceso de regionalización es por ello una manera para aumentar el cumplimiento de las normas al reforzar su legitimidad (Prellezo & Curtin, 2015, p.45). En dicho esquema, el papel de los científicos está cada vez más regulado, pero también valorado. Como lo explican Ramírez-Monsalve et al. (2016, p.84) la integración de los *stakeholders*, que llevan conocimientos sustentados en la práctica al proceso de formulación, favorece también soluciones a los difíciles debates y equilibrios necesarios. No obstante, Ramírez-Monsalve et al. (2016, p.87) también subrayan que ciertos escenarios actuales de encuentro no llevan forzosamente a fomentar la co-creación o diseño colaborativo de la política.

1.4.2.3 Primer pilar de la PPC: la regulación de la pesca

El sistema multinivel sirve para la puesta en marcha de la PPC vertebrada por varios “pilares” o actividades centrales. Primero se encuentra la componente normativa básica, regulada por el Reglamento (UE) número 1380/2013 del 11 de diciembre 2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, sobre la Política Pesquera Común, que entró en vigor el 1 de enero de 2014. Este reglamento vino a modificar los anteriores Reglamentos N° 1954/2003, N° 1224/2009 así como N° 2371/2002 y N° 639/2004 (DG MARE, 2014a, p.5).

El primer punto que ha sido modificado es el funcionamiento de los TACs y cuotas. Según Carpenter, Kleinjans, Villasante & O’Leary (2016, p.13) España y Portugal son los países que siguen recibiendo (después de la PPC de 2013) los mayores TACs en porcentaje, siendo Dinamarca y Reino Unido los que más en volumen. El problema es entonces, que los ministros siguen fijando cuotas superiores a las aconsejadas en razón de los condicionamientos y presiones socio-políticas. No obstante, al contrario de que públicamente hagan alarde de haber tenido acuerdos provechosos para el país, se ve una disminución progresiva de los excesos de TACs (Carpenter, Kleinjans, Villasante & O’Leary, 2016, p.12). Todo ello deja ver que, la fijación de los TACs y cuotas no depende solamente del asesoramiento científico y que el propio sistema lleva a esas influencias. Después de recibir los consejos del Consejo Internacional para la Exploración del Mar (CIEM), la propuesta elaborada por la Comisión Europea (CE) es sometida a los RACs y después se negocia con los terceros países (países no pertenecientes a la UE) a través de organizaciones regionales internacionales antes de remitir la propuesta al consejo de ministros (Carpenter, Kleinjans, Villasante & O’Leary, 2016, p. 10).

La segunda medida nueva de la PPC es la prohibición progresiva de los descartes. Como lo aclara Damalas (2015, p. 96), sin duda alguna se trata de un cambio de paradigma pesquero, donde se pasa de un control de los desembarcos a un control de la totalidad de las capturas. Este acercamiento es según Damalas et al. (2015, p. 2606) más “agresivo” y el nuevo artículo 15 del Reglamento de la PPC de 2013 especifica que la prohibición afecta primero a las especies con capturas limitadas por TACs y cuotas, así como sujetos a capturas de tamaño mínimo en el Mediterráneo. No obstante, hay que precisar que la introducción de la prohibición de los descartes se está haciendo finalmente de manera más progresiva y paulatina a la inicialmente prevista, existiendo inclusive en 2016 dudas sobre las consecuencias reales de la medida (Damalas et al., 2015, p. 2606).

La tercera dimensión central de la PPC de 2013 reside en los nuevos mecanismos ligados con la implementación y monitoreo. Por un lado, la DG MARE (2014a) ha llevado a cabo una diversidad de nuevas herramientas, entre ellas nueva planificación plurianual, donde se han reforzado los controles y las medidas técnicas a los países miembros (p. 14). Los controles son llevados a cabo en colaboración con las agencias de los países miembros, pero también con planificaciones que buscan sistematizar y homogeneizar el monitoreo en las aguas comunitarias. De hecho, la Comisión propuso mayores medidas, tales como la Regulación Omnibus para ahondar en las especificaciones técnicas y financieras ligas al control (DG MARE, 2015, p. 16).

1.4.2.4 Segundo pilar de la PPC: la regulación del mercado

En segundo lugar, está la componente regulatoria del mercado, que se encuentra enmarcada a través del Reglamento (UE) número 1379/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, por el cual se establece la organización común de mercados en el sector de los productos de la pesca y de la acuicultura. Este Reglamento modifica las regulaciones N°1184/2006 y N°1224/2009. Con respecto a la regulación del mercado, el Reglamento (UE) número 1379/2013 establece, en su artículo 1, la creación de la organización común de mercados en el sector de los productos de la pesca y la acuicultura (OCM). Los objetivos, sin embargo, están definidos en el artículo 35 del Reglamento (UE) número 1380/2013, en concreto: mejorar la competitividad del sector pesquero y acuicultor; garantizar condiciones equitativas para los productos comercializados en la UE y garantizar al consumidor una oferta diversificada; proporcionar una información precisa sobre el origen y la forma de producción a través del

etiquetado; incrementar la transparencia y estabilidad de los mercados; permitir al sector pesquero y acuicultor aplicar adecuadamente la PPC. El Reglamento (UE) número 1379/2013 también regula la constitución de las organizaciones de productores del sector pesquero y acuicultor, así como sus objetivos y las medidas que podrán aplicar. El FEMP cuenta con partidas específicas para conseguir estos objetivos y financiar a las organizaciones de productores. La Comisaria para la pesca Damanaki lanzó también el Observatorio Europeo del Mercado de los Productos de la Pesca y de la Acuicultura (EUMOFA) que ofrece a través de una herramienta interactiva en la web información en tiempo real de los mercados y facilita la toma de decisiones y planificación para los operadores.

1.4.2.5 Tercer pilar de la PPC: los instrumentos financieros

En tercer lugar, existe la componente financiera, la cual reposa en el Fondo Europeo Marítimo y de Pesca (FEMP), regulado por el Reglamento (UE) número 508/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo relativo al Fondo Europeo Marítimo y de Pesca, el cual tiene una vigencia que va del 2014 al 2020. El FEMP tiene fijados sus objetivos en el artículo 5 del el Reglamento (UE) número 508/2014, y se refieren a: fomentar una pesca y una acuicultura competitivas, sostenibles, viables y socialmente responsables; ser el instrumento financiero para aplicar la PPC; fomentar un desarrollo territorial equilibrado e integrador de las zonas pesqueras y acuícolas; e impulsar el desarrollo y la aplicación de la PMI de la Unión de forma complementaria a la política de cohesión y a la PPC. El FEMP constituye uno de los cinco Fondos Estructurales y de Inversión Europeos (FEIE) y tiene un presupuesto de 5.749.331.600 euros para el período 2014-2020. En el Anexo 27 se puede encontrar una ficha explicativa sobre el financiamiento de la PPC.

1.4.2.6 Cuarto pilar de la PPC: su interacción con otras políticas

Además de la PPC, existe en el seno de la UE la Política Marítima Integrada (PMI), lanzada en 2007 por la Comisión y regulada por el Reglamento (UE) número 1255/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, por el que se establece un Programa de apoyo para la consolidación de la política marítima integrada. La PMI establece sus objetivos en el artículo 4 del mismo reglamento; al mismo tiempo, busca aplicar un procedimiento de toma de decisiones integrado, coordinado y sostenible en relación con los océanos, los mares y las regiones costeras, insulares, ultra periféricas y en los sectores marítimos. Para ello la PMI se centra en cinco

políticas transversales: crecimiento azul (apoyo al crecimiento sostenible de los sectores marino y marítimo), conocimientos y datos del mar, ordenación del espacio marítimo, vigilancia marítima integrada y estrategias de cuenca marítima (tomar en cuenta factores climáticos, oceanográficos, económicos, culturales y sociales para garantizar el crecimiento azul). La PMI está incluida en el FEMP. Dentro de la UE, la Dirección General de Asuntos Marítimos y Pesca (DG MARE) es el departamento de la Comisión encargado de coordinar y aplicar la PPC y la PMI.

1.4.3 Naturaleza e intensidad del PCh

Como bien lo resumen Sardá, Coll, Heymans & Stergiou (2015, p.176), las últimas negociaciones para aprobar la PPC se dieron en junio de 2013. El perfil de la nueva PPC puede ser resumido a cuatro principales innovaciones: 1) la implantación de la prohibición del descarte; 2) el objetivo de llegar al Rendimiento Máximo Sostenible en 2015; 3) la regionalización de la gestión; 4) la promoción de concesiones de pesca transferibles (Le Floc'h et al., 2015, p. 376). La UE ha incentivado en los últimos años una gestión basada en derechos de pesca y la progresiva revisión de la estabilidad relativa.

Una vez ofrecido el análisis de la trayectoria de las políticas, las corrientes de problemas y el perfil de la PPC de 2013, se ofrece ahora una evaluación del cambio institucional en las reformas sucesivas de la PPC. Estas valoraciones se basan sobre el conjunto de la documentación primaria y secundaria consultada, usando la matriz de Sreeck & Thelen (ya explicada en la Tabla 17 de este trabajo).

Tabla 28. *Clasificación de los cambios institucionales de la PPC en función de los resultados y del proceso*

	Resultado del cambio	
	<i>Continuidad</i>	<i>Discontinuidad</i>

Proceso del cambio	Incremental	➔ Primera política pesquera común 1983	➔ Reforma de 2002
	Abrupto	➔ Reforma 1992	➔ Reforma 2013 ➔ Zonas Económicas Exclusivas (ZEE) en 1970

Fuente: elaboración propia con base en (Streeck & Thelen 2005, p. 9)

Esta clasificación, sería en cierto modo la conclusión sobre los cambios institucionales a lo largo de la política pesquera común. En la Tabla 29 se pasa a descomponer los criterios para la valoración del cambio en la política como tal.

Tabla 29. *Valoración de los cambios en la política pesquera común*

Reforma	ZEE 1970	1era PPC 1983	Reforma 1992	Reforma 2002	Reforma 2013
actores	4	1	2	3	4
recursos	4	3	3	1	3
justificación	3	1	1	3	3
técnicas	3	1	2	1	3
procesos	4	3	2	3	3
objetivos	3	1	3	2	2
Perfil	4	1	2	3	3

Fuente: elaboración propia adaptando la clasificación del cambio de (Streeck & Thelen 2005, p. 9)

Leyenda: para el sistema de notación (Cf. Tabla 18 del presente trabajo) se recuerda que los cambios son clasificados en 4 categorías de menor a mayor intensidad (proceso incremental + continuidad = 1; proceso abrupto + continuidad = 2; proceso incremental + discontinuidad = 3; proceso abrupto + discontinuidad = 4).

Si se observan las valoraciones hechas, se puede afirmar que la primera regulación y la última son las que mayores transformaciones han supuesto. Es de notar que, a pesar de que la reforma de 2013 haya sido asimilada a un PCh, este sigue sin ser drástico. En coherencia con la lógica del *process tracing* y de las hipótesis, se puede entonces asegurar que sí hay modificación institucional y sí hay PCh en 2013. No obstante, los cambios institucionales serían más importantes que los cambios en la política en sí. Un elemento también relevante es que la revisión documental ha permitido observar una justificación recurrente para la reforma del 2013: la simplificación de la PPC. En razón de esta posible inferencia causal, se integra la complejidad en el conjunto de las investigaciones siguientes.

1.4.3.1 *Por qué hay PCh: vías explicativas*

La última pregunta del cuestionario era abierta, dando la libertad a los encuestados para que contestaran sobre qué justificaba el PCh observado en la PPC de 2013. La pregunta fue “A su

parecer, ¿cuál cree que son las razones que explican el cambio en la política?” Nótese que la formulación usada⁸⁵ fue redactada con el fin de no inducir a los encuestados en una valoración sobre la intensidad del PCh, puesto que, independientemente de dicho factor, la reforma sí ha sido percibida y acuñada unánimemente como un cambio en la política pesquera. Si bien todos los aportes no son frases completas o gramáticamente correctas, se transcriben textualmente dichas respuestas en la Tabla 30 con el fin de comentar dichos aportes a posteriori. Todos los aportes fueron en inglés, lengua que fue usada para el cuestionario y para contactar todos los *stakeholders*.

Tabla 30. *Análisis de las respuestas abiertas recibidas en la encuesta a stakeholders*

Aporte	Texto de la respuesta
1	Influence of society/NGOs, comitology and decision spread with European Parliament
2	Political pressure of media driven by eco ngo. Most substantial changes for sustainable management had been there before (f.e. msy til 2015, control regulation)
3	Discard Ban - high ethical policy objective desired by politicians
4	Many
5	-Overfishing -Influence of environmental groups on the European Commission
6	Green thoughts are gaining power
7	1. For the first time in history the EP had a real and decisive role in the decision making process. Elected politicians in the EP really seek to have a very unfluent role – almost no matter what. 2. The new commissioner (Damanaki) was a woman with a mission – very green, very pro NGO’s and very anti established fishing industry. In the end her only mission was to have a discards ban (landing obligation) in place. Against scientific advice and without thinking really on the consequences for implementation, inspection and impact on the industry itself. 3. The CFP was a bit high jacked by media hypes organized by a British celebrity chef that launched a media and social media campaign in favour of a discards ban. 4. Prior to the CFP reform NGO’s interested in fisheries and marine ecosystems multiplied in the Brussels arena. Many of these NGO’s were rich, powerful and originated from the USA and were able to build a strong coalition among themselves with a very strong lobby directly to Damanaki and the European parliament. The industry was totally outnumbered in the Brussels arena.
8	Intense lobbying of NGOs. Unfortunately the NGOs does not have a clear picture of the practical aspects in fisheries causing a bias the past and future CFPs in several ways.
9	Several, but one of the most important is the need to obtain food for aquaculture (discards)
10	Common and shared understanding from all involved <i>stakeholders</i> , who see the necessity of a "3-pillared sustainability" approach.
11	Political pressure +feasible solutions
12	Aknowledgement that overexploitation of fish stocks is compromising the long term economic sustainability of the fisheries sector; sustainability being the only way forward.
13	Press from NGO's and political reasons.

⁸⁵ “According to you, what are the reasons that explain the policy change?”

14	Political exigency
15	Overexploitation of resources; failure of previous policies to solve the crisis of the sector; general public more informed
16	The influence and lobbying of ONG's and environmentalists in general
17	The failure getting the objectives

Fuente: elaboración propia a partir de los resultados del cuestionario citados textualmente

Muchos de los aportes mencionan la influencia y el papel de presión ejercida por la ONG y grupos “verdes”, los cuales, han sabido organizarse y tener un impacto directo sobre la comisaria europea además de los eurodiputados. Los aportes tienen tonos distintos –algunos positivos, otros claramente negativos- pero las explicaciones son todas compatibles las unas con las otras. El reconocimiento del fracaso de las políticas anteriores, es visto como un diagnóstico común que ha originado una respuesta orientada a medidas más drásticas. Independientemente de las razones, los valores involucrados que sostienen las medidas han coincidido: la prohibición del descarte era éticamente deseable. Era públicamente favorable (por ser un tema simbólicamente molesto), era económicamente interesante (para nutrir la acuicultura) y era una medida que demostraba el compromiso con el medio ambiente de manera directa, a pesar de suponer un alto costo de implementación tanto para los pequeros como para las instancias de control. En definitiva, aunque la sostenibilidad ha sido esgrimida como una razón de peso para revisar y revertir el fracaso de las PPC anteriores, existe una convergencia en las consecuencias prácticas en las herramientas desde diferentes varas de medir.

Tanto la política económica como ética estaban de acuerdo sobre ciertas soluciones, siendo evidente la obligación de traer a tierra lo que antes eran descartes, la medida más polémica. Por otro lado, los encuestados explicitan que el mecanismo mismo de decisión ha sido más abierto voluntaria o involuntariamente: la codecisión con el Parlamento (además de la existencia de una normalización de los lobbies a nivel de la UE) ha instaurado un pluralismo en la toma de decisiones hasta entonces desconocido. El papel percibido por cada uno de los actores es de hecho claro, dado que, los europarlamentarios asumieron de manera más abierta que su representación debía superar la mera defensa de los intereses nacionales⁸⁶. La novedad de dicho

⁸⁶ Como lo defendió por ejemplo Rodust (2010, febrero/25): Afortunadamente, todos hemos tenido éxito a la hora de buscar compromisos efectivos. Sin embargo, cuando se trata del proceso legislativo, hay que prestar mayor atención a este problema que tenemos hoy y llegar a algunas soluciones europeas comunes. Debemos dejar los problemas triviales de la codicia nacional al Consejo.

proceso es percibida con cierta sorna o desprecio por algunos de los encuestados, coincidiendo con el tono usado por bastantes de las cofradías de pescadores. Estas organizaciones perciben una distancia evidente entre la realidad de la práctica y lo que proponen los que no viven de la pesca. De este modo, existe una convergencia en la necesidad de la reforma de la PPC (“sin peces no hay pesca”) pero la experiencia de cómo asegurar la sostenibilidad choca en relación a la práctica de los descartes. Es notorio que este punto ha desplazado de manera radical lo que antes era la polémica central en las PPC anteriores: la fijación de las cuotas.

Los aportes realizados por los encuestados al cuestionario, muestran que el análisis de caso, los discursos y las otras preguntas del cuestionario, sí reflejan la realidad de las argumentaciones. Se coincide en el diagnóstico: hay un fracaso y se necesita una respuesta; no obstante, se difiere en las herramientas prácticas relativas a la solución.

2 FASE 2: DEL CONTEXTO INSTITUCIONAL AL CONTENIDO DECISIONAL

Conforme la estrategia investigativa anunciada, la siguiente fase intenta evidenciar la relación entre la causa y el mecanismo, es decir, comprobar la existencia de cambios en el proceso de decisión que coinciden con cambios institucionales. En este caso, la variable independiente son las reglas para la toma de decisiones, la variable dependiente el *policy change* y la unidad de análisis la formulación de la política como transacción. Para llevar a cabo dicho examen, se propone progresar en tres grandes momentos. Primero se establece una reflexión sobre las características del contexto de la decisión, luego se pasa a detallar el contexto de los actores en el proceso decisional para finalmente revisar el contenido de la decisión.

2.1 Contexto de la decisión

Se entiende que el contexto de la decisión es distinto al de los problemas, aunque ambos guardan estrecha relación. Se propone aquí una revisión del contexto en cuatro partes diferenciadas: 1) el contexto financiero y económico, especialmente desde la dimensión institucional; 2) el contexto cognitivo; 3) el contexto institucional (normas y reglas); 4) la representación y participación.

2.1.1 Contexto financiero y económico

Los nuevos procesos decisionales han sido adaptados a los nuevos retos planteados en la PPC aprobada en ese mismo año, en tanto que, se otorga una gran importancia a la recuperación de las poblaciones de peces y la eliminación progresiva del desperdicio a través de los llamados descartes. Pero los cambios también se han ido dando en el Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca (FEMP), el cual cuenta con un importante presupuesto (5.749 millones de euros para el período comprendido entre 2014 y 2020) que busca acompañar los países y sus sectores profesionales en los esfuerzos que representa la implementación de la nueva PPC. El FEMP ya ha sido distribuido para el periodo entre 2010 y 2014 en función de los países como sigue:

Tabla 31. *Principales receptores del FEMP 2010-2014*

País	Total recibido	Porcentaje
1-España	1.161.621	20,20%
2-Francia	587.980	10,23%
3-Italia	537.252	9,34%
4-Polonia	531.219	9,24%
5-Portugal	392.485	6,83%
6-Grecia	388.778	6,76%
7-Reino Unido	243.139	4,23%
8-Croacia	252.643	4,39%
9-Alemania	210.596	3,66%
10-Dinamarca	208.355	3,62%
Resto UE	1.235.263	21,49%
Total	5.749.331	100%

Fuente: elaboración propia a partir de datos de la Comisión Europea

España volvió a ser el principal receptor del ahora denominado FEMP, cuya financiación y gestión es compartida entre la UE y los Estados miembros. De los 5.749 millones comprometidos para este fondo hasta 2020, 4.340 millones (el 75%) están dedicados al desarrollo sostenible de la pesca, la acuicultura y las zonas pesqueras, a las medidas relacionadas con la comercialización y la transformación y a la asistencia técnica; 580 millones (el 10%) a medidas de control y observancia, principalmente equipos técnicos e informáticos (ver art.76 de la PPC); 520 millones (el 9%) a recopilación de datos, como muestreos y observación (art. 77); 192 millones (el 3,4%) a las regiones ultra periféricas (Canarias, Azores y las regiones de ultramar Francesas); 71 millones al PMI (el 1,2%); y por último 45 millones

(el 0,8%) para las organizaciones de productores que necesiten almacenar ciertos productos temporalmente (artículos 7, 12, 13, 67, 76 y 77 del Reglamento (UE) número 508/2014).

Este presupuesto es superior al que existía durante el proceso de reforma 2009-2013. Como lo recordaba (Baltic Sea 2020, 2009, p.3), el sector recibía en 2009 una media de 1,5 mil millones de euros a la cual se añadía una estimación de 0,5 mil millones destinados a gastos administrativos y de gestión, investigación e implementación. Según Baltic Sea 2020 (2009) estos gastos representaron entre 17 y 18% de los ingresos totales del sector pesquero, mientras que alrededor de mil millones se destinaban también solo en apoyos al sector extractivo (p. 3). La implementación de las ayudas se hacía a través de más de 300 grupos de acción local de pesca (FLAGs por sus iniciales en inglés) en 2012, mientras que en 2011 solo eran 83 (DG MARE, 2013, p.5).

Para 2013 la mayor parte del presupuesto de la DG MARE se implementaba de manera compartida, puesto que, los “Estados miembros ejecutan el presupuesto y establecen los sistemas de gestión y control con el objetivo de garantizar la correcta ejecución de los programas⁸⁷” (DG MARE, 2014a, p.4). Cuando la Comisión detectaba debilidades o malfuncionamiento en los sistemas de implementación se declaraban los gastos no subvencionables (DG MARE, 2014a, p.4). Paralelamente, la UE también ha aumentado el presupuesto de la Política marítima integral, puesto que 5% del FEMP le fue destinada para el periodo 2014-2020 que, si bien es poco, representa un aumento significativo frente al periodo 2007-2013 (DG MARE, 2015, p.5). Como lo declararon Europêche-COGECA& ETF (2009, p.22) durante las consultas, el FEMP debía ser reformado para asegurar fondos destinados a la investigación y su divulgación.

2.1.1.1 Contexto macroeconómico y del mercado

El contexto económico y financiero de la decisión desde las instituciones también estuvo marcado por los mercados, pero también las lógicas comerciales imperantes. Blenckner et al., (2015, p.5) lo han enunciado de manera clara, al sugerir que la situación de crisis económica y financiera refuerzan la focalización política en el crecimiento del PIB en detrimento una vez más de la sostenibilidad ecológica. La necesidad de recuperar o relanzar la economía podría

⁸⁷ Traducción propia del inglés al castellano.

entonces ser responsable de un círculo vicioso en el cual se aumenta la degradación de los medios (Blenckner et al., 2015, p.5). Esta lógica de crecimiento ininterrumpido, es la que prevalecía en parte de la industria transformadora en 2009 con ANFACO-CECOPECA a la cabeza, argumentando que “es imprescindible asegurar el abastecimiento de materia prima para la industria transformadora y comercializadora de productos de la pesca y de la acuicultura de la UE.” (ANFACO-CECOPECA, 2009, p. 5). Es decir que, a pesar del contexto de insostenibilidad ecológica e inclusive el reconocimiento de la gravedad de la situación, parte de los actores consultados en 2009 sí apuntaban hacia la supeditación de lo ecológico a lo económico.

La acuicultura fue entonces vista como un sector prometedor porque se pensaba que podía ayudar a salir de ese círculo vicioso. La DG MARE apuntaba en 2013 sobre este sub-sector que las principales barreras a su crecimiento estaban:

En el acceso limitado al espacio y la concesión de licencias, la fragmentación del sector, el acceso limitado a financiación inicial o a préstamos para la innovación en un contexto adverso al riesgo, la presión de las importaciones, el alto coste en tiempo de los procesos administrativos y el papeleo⁸⁸. (DG MARE, 2013, p. 5)

De igual forma, la DG MARE defendió el potencial de la acuicultura para dinamizar el crecimiento y creación de empleos en las zonas costeras de la UE. La DG MARE incitó a meter la acuicultura en el centro de la estrategia de Crecimiento Azul además de aprobar Líneas estratégicas para la promoción de la acuicultura europea en 2013 (DG MARE, 2013, p.5).

2.1.1.2 Factores que disminuyeron la rentabilidad

El proceso decisional 2009-2013 estuvo marcado por una clara tendencia entre los actores a subrayar la pérdida de rentabilidad. SWFPA (2009, p.1) apuntaba la responsabilidad a la micro-gestión y los “mecanismos anti-empresariales”. Aunque numerosos actores empresariales apuntaron a la gestión, muchos achacaron la baja rentabilidad también a una convergencia de factores, entre ellas la competencia por el espacio frente a otras actividades (ACFA, 2009, p.14), como las eólicas o la competencia entre la misma flota. Otros actores

⁸⁸ Traducción propia del inglés al castellano.

fueron más positivos, inclusive entre los stakeholders sectoriales; por ejemplo ArtesanalPesca (2009, p. 3), quien al defender las pesquerías tradicionales portuguesas, argumentó que el uso de las tecnologías y la apertura del espacio marítimo a otras actividades no debía ser un condicionante. La pesca no reducía su tamaño por la competencia sino porque había escasez de recursos. A fin de cuentas, como lo subrayaron los organismos consultivos y *think tanks*, la sostenibilidad económica era imposible sin antes garantizar la sostenibilidad ecológica (ACFA, 2009, p. 4). La propia New Economics Foundation (2009, p. 3) entendía que la reforma debía de establecer un panorama económico sano y fehaciente, deshaciéndose de las distorsiones y visiones falseadas por los impactos de su propia acción en los mercados y las actividades pesqueras. Para ello, según New Economics Foundation se debía pensar en una transición en el modelo económico explorando instrumentos y productos financieros innovadores para promover la renovación de los *stocks* (New Economics Foundation, 2009, p. 2).

2.1.2 Contexto cognitivo

Más allá del contexto económico y financiero expuesto anteriormente, se podría decir que el contexto cognitivo de los actores puede ser estimado como la cristalización de la diversidad de condicionantes que se dieron durante el proceso de reforma en 2009. El punto central o de partida sería un cisma entre los actores involucrados: entre la percepción negativa o positiva de la PPC hasta ese entonces. La perspectiva mitigada se encontró sobre todo entre los *stakeholders* sectoriales, así como los actores públicos por una razón sencilla. En ambos casos esta situación es extremadamente paradójica por varias razones.

El primer punto a tener en cuenta sobre la conformación de la opinión de los actores, es la imagen de la evolución de la PPC. La Association Française d'Halieumétrie (2011, p.3) subrayó en 2009 que en realidad los pescadores infravaloraban la gravedad porque desde generaciones convivían con *stocks* reducidos. Los pescadores tendían entonces a ver ese estado como normal y las buenas jornadas con capturas abundantes como una señal de la recuperación. Además, según la Association Française d'Halieumétrie (2011) los datos científicos no permitían una visión en el largo plazo por lo que no se demostraba que la penuria era un estado constante asumido como normal (p. 3). No extraña pues que, como lo declaró el Conseil Général du Finistère (2009, p.3) la situación era paradójica, con una política incomprendida y denostada por la propia profesión, cuando en realidad eran los que se podían beneficiar más de una visión ecosistémica. En sus recomendaciones, el Instituto Español de Oceanografía (2009)

planteada varias opciones defendiendo que “sería menos infierno que lo actual para los pescadores.” (p. 7) En suma, la percepción negativa entre los pescadores se debía a: 1) una PPC excesivamente burocrática y compleja; 2) una culpabilización constante desde otros sectores e inclusive la UE. Mas, la percepción de los stakeholders era mitigada porque: 1) se dio una banalización de la escasez, con mala interpretación de síntomas asimilados a una recuperación de stocks; 2) se habían beneficiado de las ayudas y fondos para asegurar la rentabilidad de la actividad a expensas de un mercado transparente.

2.1.2.1 Entre desconfianza y desconocimiento

La misma Association Française d’Halieumétrie (2011, p.11) estableció un panorama realista del contexto cognitivo para 2009: el conocimiento sobre la situación e interdependencia entre ecosistemas marinos tenían grandes lagunas. Se daban varias falencias, la primera porque la ciencia no tenía modelos de previsión y anticipación que pudieran servir para la gestión. La segunda porque los medios de observación y recolección de datos aún se tenían que homogeneizar y perfeccionar. De hecho, el RAC Pelágico (2009, pp. 7-8) amplió la reflexión sosteniendo que la gestión no podía basarse en supuestos racionales cuya información era incompleta. La tercera porque los trabajos debían hacerse con equipos pluridisciplinarios, donde no solo se tuviera en cuenta puntos desde las ciencias “duras” sino también diálogo con las ciencias sociales.

Existían otros limitantes explicados por actores públicos. El Ministerio de Agricultura, Bosques y Alimentación de la República de Eslovenia (2009) argumentó por ejemplo que la investigación en la UE se centraba en las aguas donde se establecía el régimen de cuotas, habiendo menos esfuerzo por obtener datos allá donde existía cuotas (p. 8). Se podría entonces decir que, para 2009 había un desarrollo desigual de la ciencia como consecuencia de la fijación de cuotas, reforzando así un círculo vicioso de comprensión limitada y sesgada. Por su parte, las Regiones francesas de Aquitaine, Basse-Normandie, Bretagne, Pays de la Loire et Poitou-Charentes (2009, p.9) recordaron que el conocimiento sobre los recursos haliéuticos solo puede ser indirecto, por lo que hay estructuralmente un grado de incertidumbre que es usada como argumento por los pescadores en contra de las normativas existentes. En otras palabras, la percepción negativa sobre la PPC también se debió a la suspicacia que levantaba entre los pescadores la formulación a partir de datos científicos.

2.1.2.2 *Entre decisiones y responsabilidades*

El primer factor que fue ampliamente tratado por los actores del proceso de reforma es el de la claridad de los roles e interacciones que había en la PPC. EuroCommerce (2009, p. 2) amplió dicha postura al sugerir que las instituciones europeas debían proporcionar un marco jurídico más claro, al tiempo que se revisaba la relación que tenía que haber entre la propia UE (Europarlamento, Comisión, Consejo de ministros) así como con los Estados miembros y las regiones marítimas. Ahora bien, EuroCommerce (2009, p. 2) subrayó, como muchos *stakeholders* sectoriales, que la responsabilidad central para facilitar un marco y herramientas renovadas recaía en los políticos. En términos similares se expresó el RAC Pelágico, quien incitó a que la Comisión fuera más clara sobre el marco de la política y que debía darse un debate con todos los actores sobre las vías de implementación antes de establecer los objetivos de la PPC (Pelagic RAC, 2009, p. 8).

El segundo factor del contexto muy presente en la reforma, fueron las condiciones para la circulación y comunicación de la información científica. Para EuroCommerce (2009, p. 3) uno de los problemas residía en que había una falta de comunicación entre los formuladores de las políticas y los científicos en algunas dimensiones, habiendo también una politización de ciencia en algunas ocasiones. En el contexto de la reforma según las Regiones francesas de Aquitaine, Basse-Normandie, Bretagne, Pays de la Loire et Poitou-Charentes (2009, p.9) el contexto de la decisión venía marcado por la dependencia europea de los datos que los Estados miembros facilitaban, sobre la flota entre otros. Por tal razón, en 2009 había al parecer de varios actores, un desconocimiento de las características exactas de las flotas activas además de los equipamientos existentes en tierra firme. Yendo más allá, para EAPO (2009, p. 9) el problema principal no estaba solo en la insuficiencia de los datos, sino en la fase de su uso. En efecto, la recolección y la interpretación de los datos científicos no apelaban al know-how ni la opinión de aquellos que mejor conocen los mares, los pescadores. Además, según EAPO (2009), el monopolio de la interpretación también se hacía con sesgos que desconocían también la dimensión socio-económica de la actividad, que la sola participación en los RACs no permitía poner en la agenda. Muchos actores involucrados en 2009 concurrieron en la misma conclusión: la UE tenía un concepto único de datos y ciencia, incompleto e insuficiente para las finalidades del Libro Verde. Lo anterior no significa, como lo reconociera la Generalitat de Catalunya (2009, p.17), que sí existía un esfuerzo investigativo en los países miembros.

El tercer factor del contexto cognitivo relativo a las decisiones, tuvo que ver con la tendencia entre los *stakeholders*, a valorar de manera negativa la insuficiente transparencia de la UE hasta entonces. CRPM (2009, p.6) insistió de hecho en que la nueva PPC tenía que aumentar la transparencia sobre todo ante las partes interesadas, especialmente para comprender la reglamentación. En efecto, muchos actores, especialmente pescadores, comentaron en 2009 que la complejidad de la PPC se convertía en deficiente transparencia. Esto quiere decir que, el concepto de transparencia no significó solo aclarar el proceso de toma de decisión, sino también el de la implementación. Incluso EAPFA (2009, p. 4) insistió en que las acciones positivas y buenas noticias también tenían que ser comunicadas, con el fin de revertir la imagen negativa que la ciudadanía tenía de la PPC como política fallida.

2.1.2.3 *Entre actividades y controles*

De la misma manera que hubo tres factores cognitivos del contexto de las decisiones, se han igualmente identificado dos sub-temas enunciados durante el proceso de reforma vinculados con las actividades y controles de la PPC. El primero era la percepción extendida entre los pescadores de estar sometidos a un sistema con excesivo control o vigilancia. Esta crítica fue particularmente dura desde las instancias de países del norte, especialmente Reino Unido, Irlanda y Dinamarca. De hecho, para The Fishermen's Association Limited (2009, p. 3) los pescadores estaban siendo tratados como criminales y defendía que los desembarcos ilegales eran cada vez más reducidos y aislados. Todo ello llevaba según Fishermen's Association Limited (2009) a aumentar la oposición de la propia industria pesquera a las medidas técnicas impuestas desde la UE. Esta postura fue compartida por otros stakeholders quienes, como Fishermen's Association Limited, percibían las propuestas de vigilancia a bordo como una intromisión en su actividad y síntoma de una desconfianza infundada e insultante (The Fishermen's Association Limited, 2009, p. 4). Este representante de pescadores lo dejó claro:

Si ustedes están decididos a tratar a todos los pescadores como posibles criminales, algunos comenzarán a comportarse de esa manera y siempre habrá formas de burlar la vigilancia estricta. Sería mejor trabajar con ellos y las comunidades costeras, verlos como socios y tratarlos con una medida de respeto y confianza, con derechos y responsabilidades de gestión conjunta. Dejen de tratar a la comunidad pesquera como niños desobedientes o aspirantes a criminales. Toda esta actitud está descolocada. (The Fishermen's Association Limited, 2009, p.4)

El Ministerio Danés de Alimentación, Agricultura & Pesca (2009, p.7) ligó toda la situación con la complejidad del marco legal, y ArtesanalPesca (2009, p.15) puso en tela de juicio el presupuesto de la Comisión del Libro Verde. En efecto, varias entidades representantes de la industria extractiva, subrayaron que sí había controles regulares, pero que los mismos se sustentaban en papeleo por facilidad, ignorando las situaciones que sí entrañaban peligro como el mercado negro de pescado.

El segundo sub-tema vinculado a las actividades y controles, fue la necesidad de enfrentar tanto lo negativo como lo positivo de la PPC. La mayoría de los stakeholders hicieron hincapié en que se tenía que asumir lo bueno y lo malo, sin olvidar ninguno de los dos. En cuanto a lo positivo, EAPO (2009, p.3) alentaba a reconocer que la reducción del esfuerzo pesquero en la UE no había sido visible y que por ello un objetivo de la nueva PPC, debía ser justamente planear mejor la comunicación. Por su parte, DFSO (2009) defendió también que el Libro Verde daba una imagen demasiado negativa de la PPC (p. 6), imagen inclusive en disonancia con la que tenía la sociedad en ese momento. DFSO identificó como positivo la mayor influencia de los stakeholders, la multiplicación de los planes de gestión plurianuales y la reducción real de la flota en la UE en Dinamarca (2009, p.6).

Es decir, para numerosos representantes de pesquerías, el ver todo en negativo significaba desconocer los esfuerzos hechos entre 2002 y 2009. Este sesgo negativo decepcionó y desilusionó a gran parte del sector, quien como SWFPA (2009, p.2) no solo acusó a la Comisión de ver únicamente las fallas, sino también de desconocer las diferencias en el respeto a las normas entre países miembros: la generalización. Totalmente al opuesto, los actores del sector de la pesca periférica o en aguas lejanas, criticaron la visión excesivamente idílica de lo que una PPC reformada debería conseguir. Según EPF&ORTHONGEL (2009, p.13) esa visión inocente era justamente la responsable de desconocer que la gran competencia con las pesquerías extranjeras ya era una realidad y no una amenaza. Se podría resumir todo el contexto cognitivo de los actores explicado anteriormente, a través del diagrama presentado en la Figura 50.

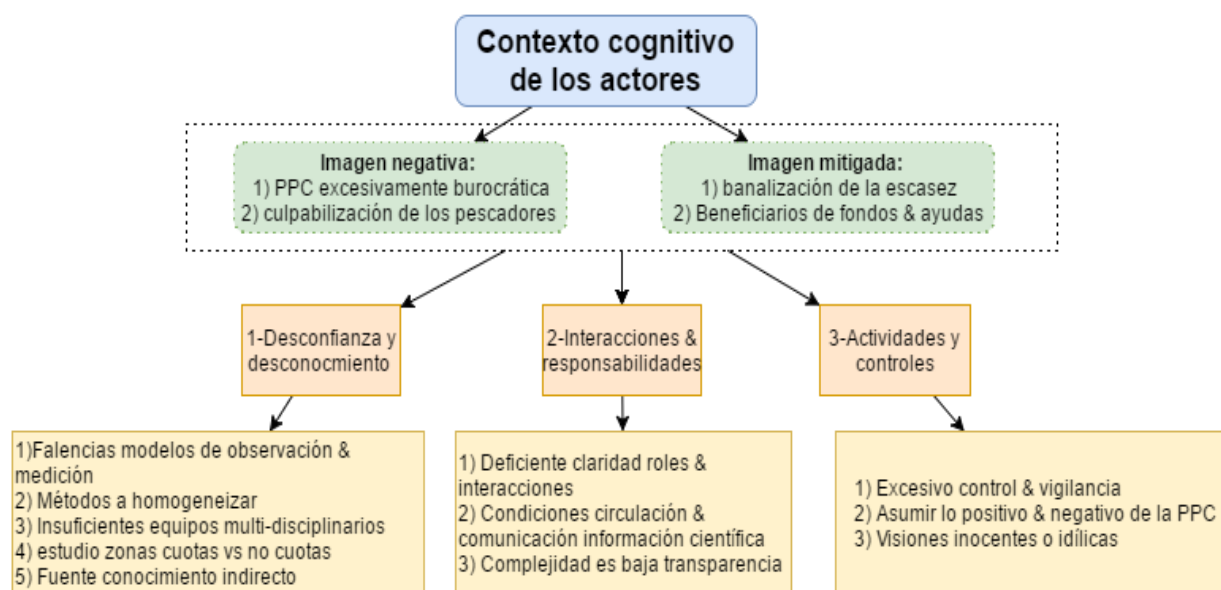


Figura 50. El contexto cognitivo de los actores del proceso decisional

Fuente: elaboración propia

2.1.3 Contexto institucional (normas y reglas)

Luego de la revisión del contexto cognitivo de la decisión, se pasa ahora a examinar el contexto institucional. En este caso, hay que tener cuidado en no confundir el contexto en 2009, con lo que deseaban los actores, ni tampoco confundir las reglas de juego de 2009, con las que se implementaron a partir de 2013. Por añadido, también hay que diferenciar la regionalización de la descentralización, así como este último concepto de la desconcentración.

En 2010 la Comisión Europea cambió el nombre de la Dirección General para las Pesquerías (DG FISH) a Dirección de Dirección General de Asuntos Marítimos y Pesca (DG MARE), en línea con la intención del Comisario Joe Borg de juntar las políticas marítimas en una sola división (Fritz & Hanus, 2015, p.1). Para 2013 la DG MARE estaba organizada sobre una base geográfica, entendiendo que la gestión debía hacerse por las cuencas marítimas comunitarias. La DG MARE se dividía entonces en seis Direcciones y a su vez en veinte unidades de trabajo (DG MARE, 2013, p.15). Existían 3 Direcciones destinadas a la gestión de la política marítima con cada una de las unidades también dedicadas a las PPC (conservación, control y fondos estructurales). Una Dirección se ocupaba de impulsar las políticas y dinamizar su progresión, mientras que otra Dirección seguía la dimensión externa de las pesquerías y de la política marítima además de los asuntos vinculados con los mercados (DG MARE, 2013, p. 15). Cada Dirección estaba además compuesta por 5 grupos temáticos que se ocupaban de los asuntos de

middle-office con personal especialista. Además de eso, la DG MARE contaba con equipos de coordinación vertical con consultores sénior.

Todo este esquema institucional no aseguraba según Fritz & Hanus (2015, p.2) que hubiera más coordinación que en 2002. Ello en razón de la multiplicidad de lógicas y racionalidades diferentes entre programas, iniciativas y proyectos. No hay que olvidar tampoco la Agencia Europea de Control de la Pesca, cuyo presupuesto era ya en 2012 de 9,22 millones de euros. La DG MARE tenía 6 miembros en el consejo director de la Agencia y ambas instituciones trabajaban de manera coordinada para llevar a cabo las tareas de vigilancia con los Estados miembros (DG MARE, 2013, p. 16). Al respecto, según Prollezo & Curtin (2015, p. 48) en el sector pesquero se podría aplicar la diferenciación entre dos tipos de gestión: el sistema de gobernanza y el sistema a gobernar. Razón por la cual, el análisis del entorno decisonal de la PPC debe partir de tres niveles: a) la regulación del sector; b) el funcionamiento del sistema de regulación; c) el sistema de gestión vinculado con la implementación. Esto significa que una de las particularidades de la PPC fue justamente la de tener procesos decisonales en diversos niveles: a) la de la formulación de la PPC; b) la de las herramientas de gestión; c) la de la implementación. En el caso de este trabajo la que interesa es la primera, es decir la que estuvo en el centro de la reforma 2009-2013. El diagrama de Lagièrè resume los actores y las interacciones que se daban antes de 2009. (Ver Figura 51)

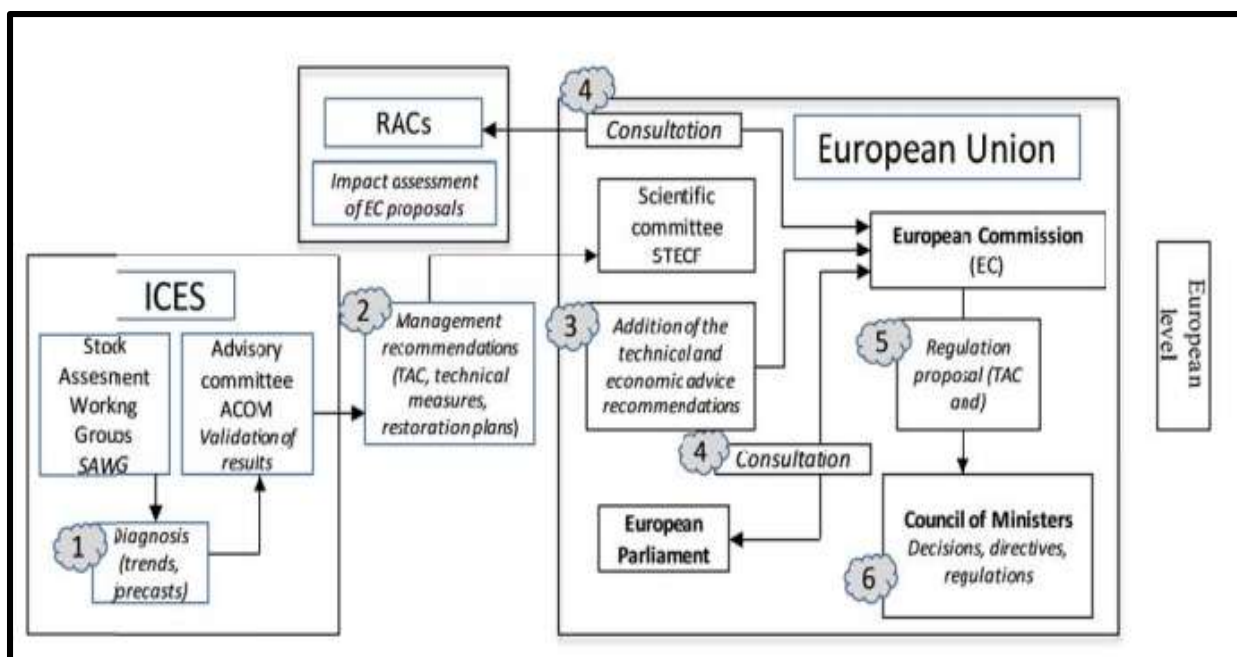


Figura 51. Diseño institucional para la gestión de las pesquerías en la UE

Fuente: Laggière et al, 2013, cit. en Le Floc'h et al. (2015, p.10)

2.1.4 Representación y participación

De la misma manera que las diferenciaciones anteriores, la participación de los actores ha sido diferente en función de los niveles de la decisión a tomar. Tal como Prellezo & Curtin (2015, p.46) lo subrayaron, la apertura del proceso a actores más allá de la ciencia, permitía que los *stakeholders* fueran actores y no espectadores de la gestión de su propio sector. De hecho, la DG MARE enunciaba ya en 2011 que entendía la participación como una herramienta esencial para mejorar el cumplimiento de las normas (2011, p. 13-14), entendiendo que la PPC reflejaba de manera deficiente el conocimiento y perspectiva de los pescadores, debilitando la legitimidad de las decisiones. Las dos principales herramientas de participación en el concepto de la propia DG MARE eran los RACs, así como el Comité Consultivo de Pesca y Acuicultura (CCPA, ACFA por sus siglas en inglés), el cual, por ejemplo, se reunió 13 veces en 2012 (DG MARE, 2013, p. 9). A estos escenarios se añadían las reuniones y procesos ad hoc. En esta última categoría entraría la consulta de 2009 para la reforma, que llevó a dos principales conclusiones compartidas: la micro-gestión y visión cortoplacista dañaban la coherencia entre la PPC y sus objetivos (Santiago et al., 2015, p. 86).

Es preciso decir que, los RACs, constituidos por una diversidad de organizaciones del sector (tanto extractiva, procesadora o ecologista; Dörner et al., 2014, 1136), ya facilitaban opiniones

antes de 2009. No obstante, su papel se fue reforzando: en 2013 los RACs ofrecieron 63 recomendaciones (78 en 2012; DG MARE, 2013, p.9) y recibió retroalimentación desde la Comisión sobre sus aportes, entre otras a través de las 80 reuniones entre la DG MARE y los RACS, así como dos reuniones con todos los RACs reunidos (DG MARE, 2014a, p.47). Para 2013 solo existían 7, pero la Comisión decidió crear, a partir de la nueva PPC, cuatro nuevos RACs (del Mar Negro, de la acuicultura, de mercados y de regiones ultraperiféricas). A pesar de esta trayectoria positiva, llama la atención que la DG MARE (2011, p. 13-14) estimó de baja calidad los aportes de los RACs antes de 2013.

Si bien no fuera de índole consultiva sino de asesoría, el Comité científico, técnico y económico de pesca (CCTEP, más conocido como STECF por sus siglas en inglés) fue abriéndose progresivamente a los *stakeholders* para debatir el desarrollo, impacto y evaluación de la PPC (Prellezo & Curtin, 2015, p. 46). En cuanto a la comunicación externa, la DG MARE lanzó en 2010 varios procesos de evaluación de su política comunicativa, organizó eventos de socialización como el Día Europeo del Mar, promocionó varias conferencias y talleres dedicadas a la reforma de la PPC y lanzó varias webs para comunicar el progreso del proceso (DG MARE, 2011, p. 13-14).

2.1.4.1 Posiciones sobre el papel y funcionamiento de los RACS

Más allá de la simple descripción, los propios mecanismos de participación fueron objeto de debate en 2009. La opinión de los *stakeholders* sectoriales ha sido en general bastante positiva sobre el papel de los RACs. Como lo menciona CRPM (2009, p. 3) estos fueron el mayor éxito de la PPC de 2002 y era coherente pensar que la reforma de 2009-2013 los mantuviera y reforzara como escenarios de diálogo. Para CRPM, esto suponía una manera de introducir un grado de flexibilidad en un esquema institucional rígido. Por otra parte, para SCEP (2009, p.2) la gran aceptación de los RACs debía asegurar un lugar para los profesionales del sector, con el fin de asegurar la ruta de la democratización de la toma de decisión, iniciada también de la mano del progresivo papel del Parlamento, donde se apoyó el fortalecimiento de los RACs⁸⁹. Una perspectiva igualmente positiva fue la de SWFPA (2009,

⁸⁹ Así lo hizo entre otros Rodust (2010, febrero/25) en su intervención: Por lo tanto, debemos hacer todo lo posible para fortalecer las organizaciones regionales de pesca. [...] Creo que es muy lamentable que, a pesar de que la cooperación esté en el primer plano, también hay demasiadas disputas en lo referente a esta cuestión. ¿Qué tal si damos a las organizaciones regionales de pesca la autoridad de las aguas costeras —al menos, en lo que respecta a las especies migratorias?

p.4) quien enfatizaba la necesidad de garantizar la igualdad y permanencia del insumo que los RACs representaban. De hecho, para EAA&CIPS&EFTTA (2009, p. 9) los RACs aseguraban una visibilidad al sector de la pesca deportiva. Al mismo tiempo, EAA&CIPS&EFTTA (2009, p.6) recomendaban quitar la palabra “principalmente” en la descripción de la composición de los RACs (artículo 31.2), por entender que ninguna de las partes debía tener asegurada la mayoría de los votos por tener un peso diferente. Paralelamente, el éxito y buena acogida de los RACs habría sido la señal de que el ACFA no era entendido como un escenario de representación inclusivo.

En cuanto a la opinión de los propios organismos de consulta, destaca la del RAC Pelágico (2009, p. 14), quien estimó que la eficacia del consejo de estos entes dependía de sus propias capacidades y calidad del asesoramiento, además de la voluntad y posibilidades de aquellos que las recibían. Para el RAC Pelágico el uso del consenso era una herramienta de fortaleza del ente, especialmente por la participación de ONG cuyos recursos y tiempos son inferiores (Pelagic RAC, 2009, p. 16). A la par, la opinión del sector público fue mucho más conciliadora. Para la región francesa Pays de Lorient (2009, p.6) los RACs habían puesto en duda todo el sistema decisonal de la PPC y era necesario establecer mejores articulaciones entre territorios y entes representativos. Este mismo punto fue entendido por el Conseil Général de l'Hérault (2009, p.4). Finalmente, para el Gobierno Sueco (2009, p.5) los RACs habían sido una experiencia positiva, pero antes de reforzar su papel la Comisión, debía llevar a cabo una evaluación detallada del funcionamiento e impacto de los mismos.

2.1.4.2 Posiciones sobre los problemas del sistema de los RACs

A pesar de la perspectiva positiva enunciada hasta ahora, muchos actores del proceso de consulta en 2009 hicieron críticas a los RACs. Entre ellas, la Agencia Federal de Protección de la Naturaleza de Alemania (2009), expuso que la composición misma de los RACs (con 1/3 de representantes de las entidades defendiendo la conservación y 2/3 del sector pesquero) llevaba a gran diversidad de opiniones que no generaba consejos que efectivamente tuvieran en cuenta la sostenibilidad ecológica antes que cualquier otro interés (p. 11). Otros actores apuntaron a críticas convergentes, como EPF&ORTHONGEL (2009, p. 29), quienes señalaban que los dictámenes de los RACs eran pocos y fallaban a la hora de transmitir lo que realmente se debatía por la regla del consenso y por la existencia de opiniones antagónicas irreconciliables. Por añadido, según el RAC Pelágico (2009), los RACs dependían de la información de los

científicos que quisieran compartir la información de manera voluntaria: la colaboración con la ciencia era entonces inestable y no se podía esperar que los RACs formularan recomendaciones o participaran en la agenda, si no se les aseguraba financiación para la obtención de datos que fundamentaran su decisión (p. 16).

Empero, la queja prevaleciente entre muchos actores, estuvo relacionada con los problemas ligados a la representación en los RACs mismos. SAGB (2009, p. 3) por ejemplo, apuntó a que en los RACS no se trataban temas de acuicultura, tema ausente de todos los entes consultivos, asesores y representativos hasta 2009 en la UE. También, hubo quejas por parte de aquellos que argumentaron que algunos actores, si bien presentes, no eran defendidos de manera óptima. Según Cornwall Sea Fisheries District (2009, p. 2) este era el caso de la pesca de bajura. Otros actores apuntaron a que la representación era sesgada, como por ejemplo NUTFA (2009, p. 3) para quien el sector de la pesca artesanal o pequeña no tenía igualdad en los RACs. Todos estos problemas llevaron inclusive a CCB (2009, p. 4) a sugerir que los RACs no deberían tener capacidad de decisión mientras no se solucionara el desbalance en la representación. Según CCB la mayoría de los actores tenían relaciones estrechas con la industria pesquera comercial que invisibilizaban cualquier voz, además de no tener presentes científicos, consultores económicos, legales.

2.2 Contexto de los actores

Una vez revisado el contexto de la decisión, se pasa ahora a examinar el contexto de los actores, especialmente a través del análisis de los valores esgrimidos o defendidos por los actores.

2.2.1 Un panorama de los valores de los actores

Se ha tratado de tener una visión de los valores de los actores durante el proceso decisional, desde diferentes fuentes. La primera fuente a comentar serían las aportaciones recibidas en el proceso de consulta pública en 2009. Según la revisión de las participaciones de los actores (dejando de lado los individuales), 91,04% no hicieron mención directa a los valores que articulaban su reflexión, mientras que solamente 8,49% sí lo hicieron de manera implícita. Al contrario, 58,96% de los actores hicieron comentarios donde se referían a sus valores de manera indirecta, en cambio 40,57% no tienen comentarios que hagan mención explícita a sus valores.

Vale la pena aclarar que, la mención directa era compatible con la mención indirecta. Simultáneamente, 72,64% de los argumentos mencionados por los actores eran claramente antropocéntricos, mientras que solo 2,36% eran más cercanos al ecocentrismo. 6,13% no tenían una posición clara en su argumentación (prioridad hombre sobre naturaleza o vice-versa) y sorprendentemente 18,87% tenían una posición intermedia. En la Figura 52 se ofrece un resumen de la clasificación mencionada.

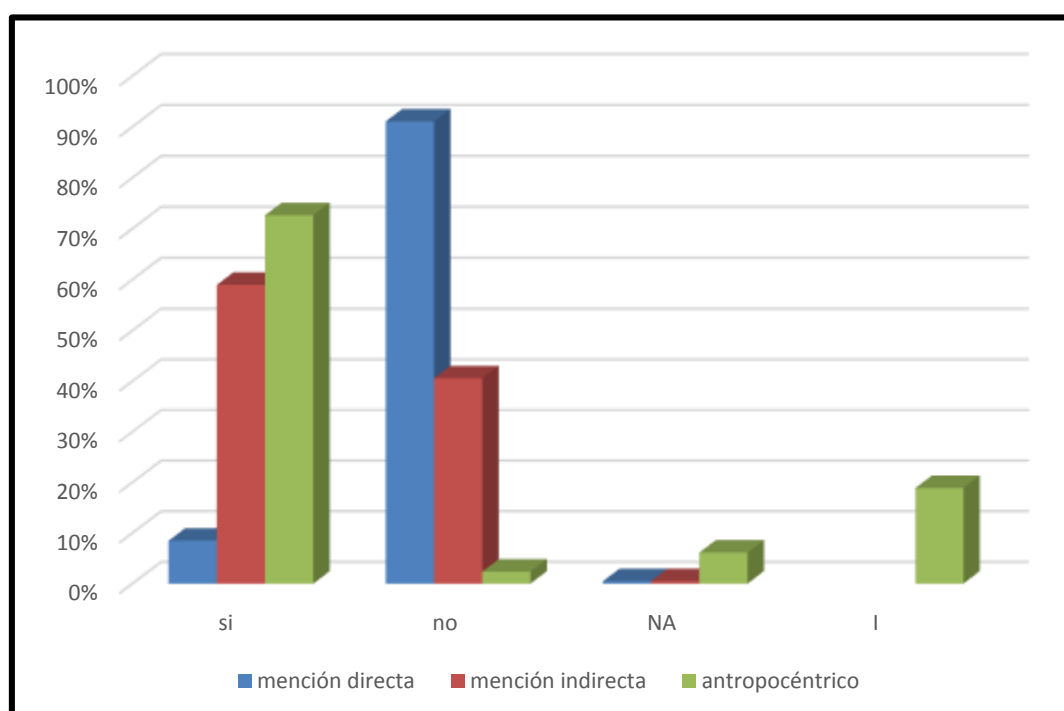


Figura 52. Tipo de mención a los valores en los aportes (en %)

Fuente: elaboración propia

En cuanto a los valores en las argumentaciones por actor, los que más hicieron mención directa a los valores fueron los países terceros (20%), las ONG (15%) y los organismos consultivos y científicos además de parlamentos y parlamentarios (12,5%). Los que menos hicieron mención directa a sus valores fueron los stakeholders sectoriales (3,26%). A su vez, los que más menciones implícitas tuvieron fueron los parlamentos y parlamentarios (62,5%), el sector público (44,19%) y los países terceros (40%). Los que menos tuvieron referencias implícitas fueron los organismos consultivos y científicos (25%) y las ONG (20%). En cuanto al enfoque de los valores, las ONG fueron las únicas que fueron claramente no-antropocéntricas (10%) o con posiciones intermedias (37,5%). Entre los que tuvieron más posiciones mitigadas

se encontrarían el sector público (25,58%), los organismos consultivos y científicos (29,17%). En la Figura 53 se propone una visión sintética de estos datos.

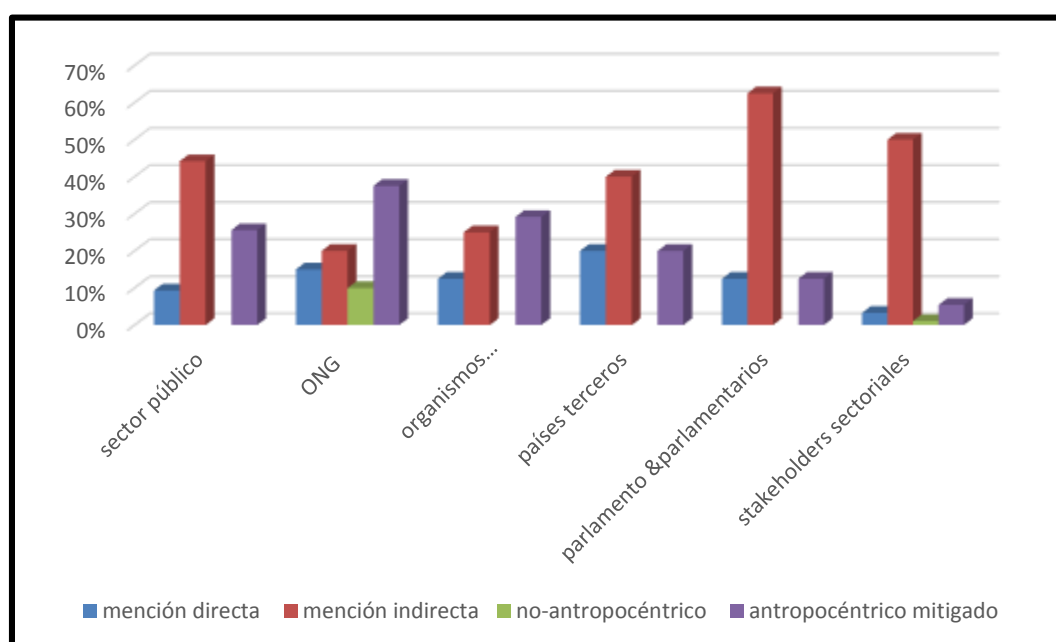


Figura 53. Tipo de mención de los valores en los aportes por tipo de actor (en %)

Fuente: elaboración propia

Finalmente, ningún actor individual hizo mención a valores éticos de manera directa, en cambio 74% sí lo hizo de manera indirecta. 93% de las argumentaciones desarrolladas por los individuos fueron no antropocéntricas (7% tuvo posiciones mitigadas). En la Figura 54 está el resumen visual de estos datos.

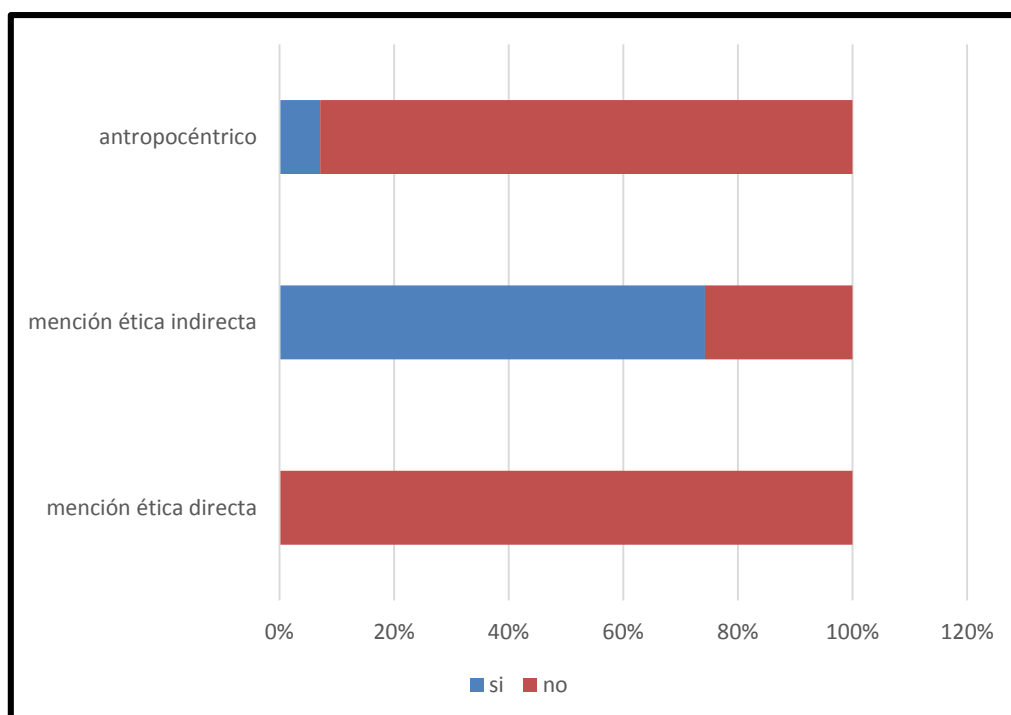


Figura 54. Referencia a valores en los aportes de individuos (en %)

Fuente: elaboración propia

La segunda fuente a comentar sería el cuestionario remitido, el cual contemplaba tres preguntas sobre la dimensión ética en el proceso de reforma de la PPC de 2013. La primera pregunta “¿Cree usted que las consideraciones éticas han tenido una influencia sobre el proceso de decisión?” fue mayoritariamente contestada de manera afirmativa (80,6%)⁹⁰. Esta cifra es coherente con los datos sacados de los aportes: si bien pocos hicieron mención directa a sus valores éticos, muchos actores sí reflexionaron de manera directa o indirecta sobre las razones para jerarquizar sus preferencias en la política. Los resultados a la respuesta se muestran en la Figura 55.

⁹⁰Se acompañó la pregunta con una precisión con el fin de que los encuestados entendieran qué se entendía por ética. Dicha apreciación fue integrada a mitad del periodo de consultas en razón de la duda mandada por un encuestado. No se estima que ello invalide los resultados pues se da por supuesto que la gran mayoría entendía la palabra “ética”.

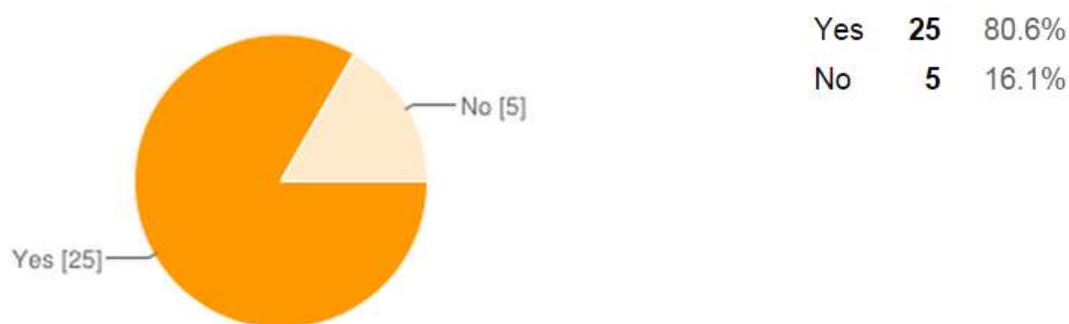


Figura 55. Respuesta a la pregunta “Do you think that ethical considerations had an influence on the decision-making process?”

Fuente: elaboración propia

Se solicitó además a los encuestados una estimación sobre la intensidad del cambio en los valores éticos entre políticas pesqueras. Las respuestas fueron mucho menos claras: aunque un 35% estimó que se cambió bastante, una gran parte de los encuestados (48,4%) evaluó que habían cambiado muy poco, poco o nada. Por otro lado solo 9,7% estimaron que los valores éticos habían cambiado mucho. Estos números sugieren que no había acuerdo entre los participantes sobre este punto. El problema es saber si este resultado pone en duda la hipótesis o si puede ser explicado: ¿los valores éticos podrían haber cambiado sin que los actores involucrados lo percibieran como un hecho? Por otro lado, la respuesta afirmativa en la pregunta anterior puede haber sido inducida por la propia pregunta. Estos dos puntos deberán ser debatidos más adelante. A continuación, se encuentra el detalle gráfico de la repartición de las respuestas en la Figura 56.

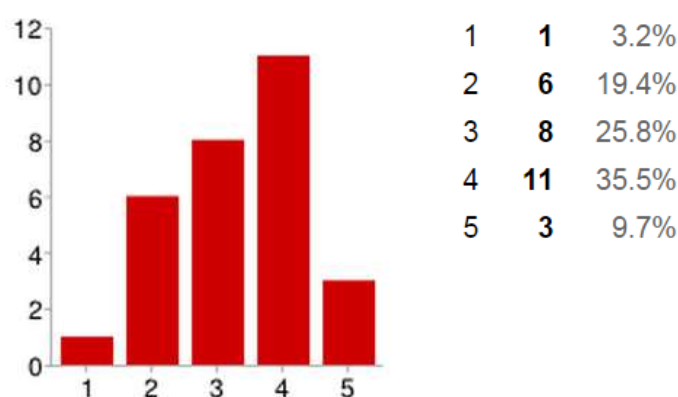


Figura 56. Respuesta a la pregunta “How much do you think ethical values have changed between fishery policies?”

Fuente: elaboración propia

Se completó pidiendo una apreciación para saber hasta qué punto, los expertos estimaban que los valores éticos eran compartidos por lo actores del proceso de reforma. El resultado es sorprendente, pues 41,9% estimó que estos eran poco compartidos, mientras que 29% estimaba que eran bastantes o muy compartidos. Existe una vez más una gran dispersión de las respuestas que sugieren percepciones muy distantes entre unos actores y otros. Este resultado es coherente con el de la pregunta anterior: aunque ciertos actores perciban que sí se han dado cambios, no ven valores de acción compartidos. Significa que los actores no percibirían que el PCh se haya visto acompañado por una convergencia en los valores de los actores involucrados. Se pueden ver los datos a esta respuesta en el detalle gráfico de la Figura 57.

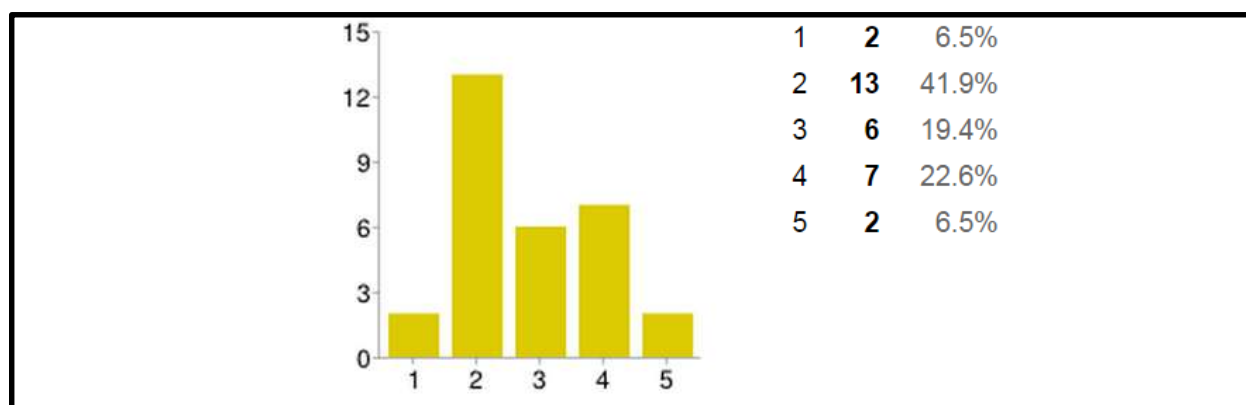


Figura 57. Respuesta a la pregunta “How much do you think policy ethical values are shared between stakeholders?”

Fuente: elaboración propia

La tercera fuente de información a contemplar, está dada por los discursos e intervenciones de los europarlamentarios. Entre las 50 palabras más repetidas se encuentran ciertas valoraciones y justificaciones que reenvían a elementos éticos o morales. Como lo muestran las gráficas 1 y 5 del Anexo 17.A, la palabra “sostenible” fue de las más empleadas. También fue muy común el léxico relacionado con la responsabilidad (“principio”, “sentido”, “importante”, “puede”, “debe” etc.). Los eurodiputados tendieron pues a sustentar su argumentación, sobre valores morales o éticos y no únicamente sobre preferencias económicas. Esto se ve confirmado al examinar el contexto discursivo de ciertas palabras clave.

Paradójicamente, los discursos de los europarlamentarios reproducen los mismos acercamientos que los aportes de la consulta en 2009 así como la encuesta: los valores fueron, sobre todo, mencionados de manera indirecta o implícita. Los propios vocablos “ética” y “moral” están casi ausentes de la argumentación oficial (discursos, textos y debates, documentos nacionales o inclusive internacionales). Se llevó a cabo la revisión de numerosos documentos del IPCC, de Francia, España, de la Unión Europea y las palabras “ética” y “moral”: solo aparecen en contadísimos casos. Es decir que, la mención directa a estos factores es más una excepción que una norma. La inexistencia de menciones expresas a la moral o la ética, no significa que los valores estén ausentes de las argumentaciones. No se suele reconocer el conjunto de los valores citados como parte de un cuerpo homogéneo, salvo excepción de los discursos ligados a los derechos humanos o defensa del medioambiente como razón de ser (ONG). Por ello, la revisión de la convergencia de los valores propuesta como objetivo 4 de investigación, pasa por la detección de perífrasis, sinónimos o generalizaciones. En razón de esta dificultad, el análisis se centra en los valores defendidos y no únicamente la ética o moral. Por ejemplo, en los debates europarlamentarios el término “responsable” (Figura 20 del Anexo 17.B), fue empleado como sigue. (Ver Figura 58)

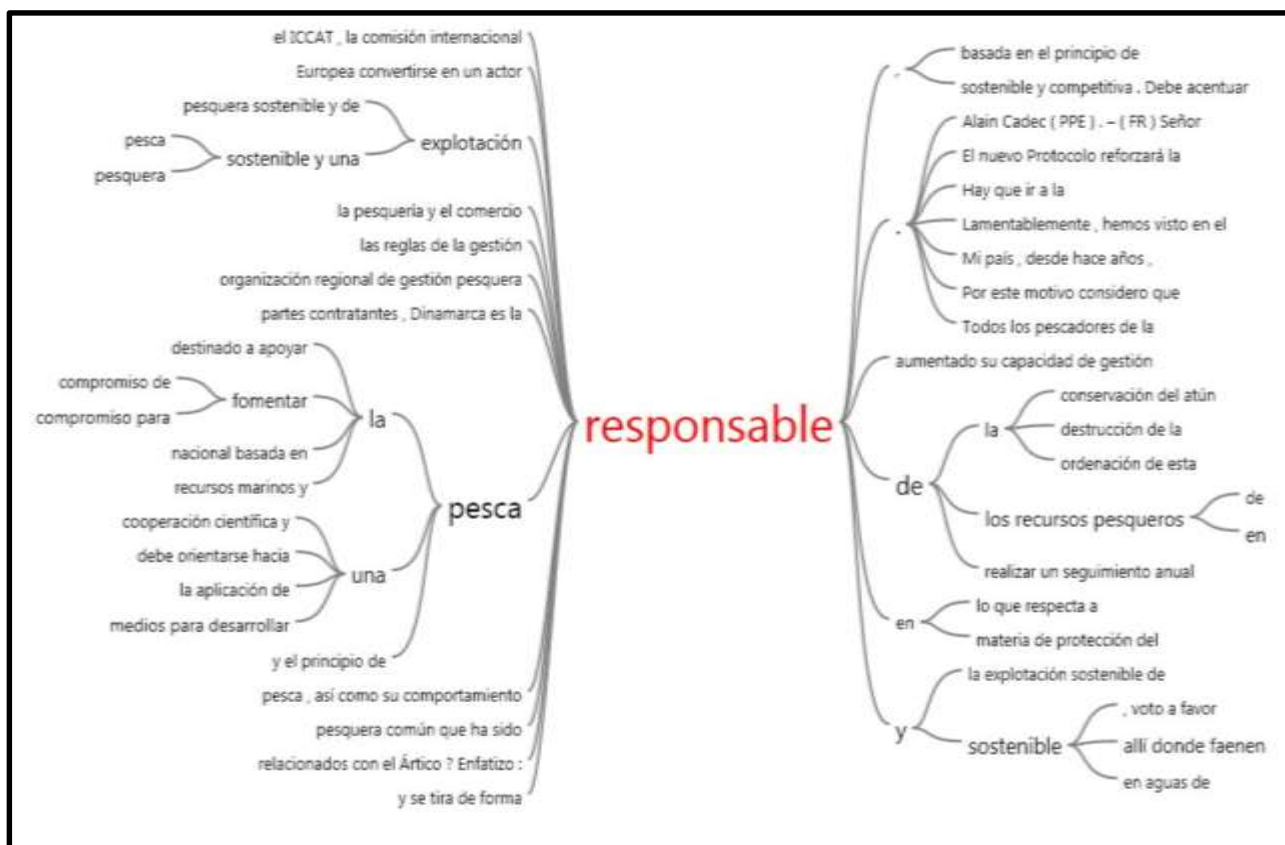


Figura 58. Búsqueda de relaciones textuales para la palabra “responsable”

Fuente: elaboración propia usando Nvivo

El concepto es empleado en dos sentidos, uno donde es entendido como culpabilidad y en otro donde es entendido como carga positiva del comportamiento o de la acción. En ambos casos los eurodiputados ligán la reforma de la PPC con una responsabilidad y esta es considerada como central. Hay un reconocimiento de la relación entre las consecuencias de la PPC y sus decisiones como co-legisladores. El término “principio” (Figura 21 del Anexo 17.B) deja ver que los principios no tienen forzosamente carga ética. Son más bien relacionados con el concepto de “derechos” (Figura 22 del Anexo 17.B), tanto de los individuos como de las instituciones. Hay entonces una situación contradictoria desde los discursos: se reconoce la responsabilidad, pero esta no se asocia directamente a la moral o la ética. La orientación de la acción deriva de consideraciones que no son integradas o enunciadas como tales. Es esclarecedora la contextualización de dos palabras destinadas a valorar una situación: “justo” (Figura 25 del Anexo 15.B) y “buen” (Figura 33 del Anexo 17.B). En cuanto a la primera, es escasa y solo en contextos muy diversos. En cuanto a “buen” se puede aseverar lo mismo. En consecuencia, no hay referencias a lo que es justo o bueno en los debates.

Por otro lado, se encuentran los vocablos que guardan relación con principios como el “respeto” (Figura 28 del Anexo 17.B) o la “justicia” (Figura 32 del Anexo 17.B). Para el primero hay, una vez más, dos dimensiones: el respeto de cara a las normas institucionales o de la política y el respeto de los derechos. La segunda es minoritaria y en los discursos de los eurodiputados no se ve que se dote al concepto del “respeto” con contenidos morales. Pasa lo mismo con la segunda palabra –justicia–, la cual, es escasamente usada y es también aislada en relación a valores o consideraciones de índole más profunda.

Hay que integrar igualmente dos términos que relacionen la dimensión valorativa en la acción. Primero el verbo “debe” (Figura 34 del Anexo 17.B) y el adjetivo “obligados” (Figura 35 del Anexo 17.B). El segundo es usado especialmente en las argumentaciones relacionadas con los desembarques de los antiguos descartes. Al contrario, el primero es usado con gran reiteración por los eurodiputados, los cuales hablan en términos imperativos de la PPC. Existe entonces un contenido claramente propositivo, orientado a la acción y con carácter de autoridad. Este es además de manera repetida relacionado con valores como la sostenibilidad y la gestión de la temporalidad desde un enfoque de responsabilidad. El imperativo “debe” resume en cierto modo la paradoja que se ha observado en los debates: se entiende que hay una obligación moral de cara a la acción, pero no hay verdadera sistematización de los valores en la argumentación.

En cuanto al verbo “asegurar” (Figura 30 del Anexo 17.B), es escasamente usado. Lo es sobre todo en relación a la dimensión de la sostenibilidad. El término “conservación” (Figura 26, Anexo 17.B) fue evocado con bastante frecuencia, empero, tal vez menos de lo que cabría esperar en un debate en el que la cuestión de las reservas haliéuticas era central. Existe una clara vinculación con la problemática de la conservación y la de la sostenibilidad de la actividad pesquera. Por otro lado, el término “conservación” no fue relacionado por los eurodiputados con la complejidad cuando hubiera podido serlo, tanto en razón de las interdependencias a regular como la cantidad de acciones que pudieran tener dicho fin. Finalmente, la expresión “pesca sostenible” (Figura 24 del Anexo 17.B) fue entendida como acción y no principio: se modificaban las características de la pesca. La expresión no fue movilizadada con frecuencia y estaba insertada en los discursos como una práctica que tenía que ser origen y consecuencia de la política. De hecho, los diputados hicieron numerosas intervenciones en las que subrayaban

la necesidad de encontrar un equilibrio entre las tres dimensiones de la sostenibilidad (económica, social y ecológica). Entre algunos de los que insistieron en este aspecto se encuentran: Ferreira (2011, mayo/09), Feio (2010, noviembre/23) o Busuttil (2010, febrero/09), entre otros. Ahora bien, la expresión “pesca sostenible” no funcionó en los debates de los europarlamentarios como fuente de valores, sino como justificación para la práctica.

Tras la revisión del uso de los valores en el proceso decisonal, se proponen ahora las conclusiones relativas a los valores entre actores, la perspectiva existente en 2009 sobre la relación hombre vs naturaleza, cuáles fueron las dimensiones antropocéntricas centrales y sobre qué temas se dieron confrontaciones desde los valores.

2.2.2 La jerarquización de los valores

Es notorio que durante el proceso de consulta de 2009, la gran mayoría de los aportes sí convergieron a diferentes niveles. Primero existió una afinidad en la jerarquización de las prioridades para la nueva PPC. En dicho contexto, los stakeholders sectoriales coincidieron en que la reforma debía partir de los problemas ecológicos. Esta era por ejemplo la posición de Euro Coop (2009, p. 1), quien además subrayó que los propios consumidores eran cada vez más conscientes de los problemas medioambientales ligados al mar. Yendo más lejos, para SSFD (2009, p. 1) los problemas secundarios solo podían ser resueltos una vez se aportaran soluciones al problema central de sostenibilidad, debido a que el sistema ecológico estaba al límite del colapso. Esta priorización fue también compartida por otros *stakeholders*, como NUTFA (2009, p. 7), para quién la reforma suponía la posibilidad de aportar una solución que compatibilizara la sostenibilidad de los *stocks* y para los pescadores.

El sector público también coincidió, como el gobierno de Bulgaria (2009, p.5) para quién la viabilidad y sostenibilidad debían ser entendidos y perpetuados como objetivos de la propia UE. La Unidad belga de Medio Marino (2009, p. 3) concluía por su parte que la PPC tenía que poner la salud del ambiente marino en el corazón de sus objetivos como política. En cuanto a los europarlamentarios, si bien solo dos hicieron mención directa a la priorización⁹¹, la gran

⁹¹ Rodust, 2010, febrero/25: “Es un hecho que la sostenibilidad ambiental es un requisito previo fundamental para la supervivencia económica de los pescadores. Por lo tanto, el medio ambiente debe tener prioridad”; y Pietikäinen (2010, febrero/25) : “Las columnas principales de la reforma de la política pesquera, como ha propuesto la Comisión en su Libro Verde, deben establecer el ecosistema como el punto de partida y el principio de precaución”.

mayoría dejó entender que lo ecológico sí era la prioridad, posición también compartida por la propia comisaria Maria Damanaki⁹². En el Anexo 23, Tabla 5 se encuentran todas las citas de europarlamentarios que valoraron la necesidad de equilibrio entre las tres sostenibilidades.

Pocos actores estuvieron fuera de esa convergencia en las prioridades, aunque por motivos sutiles. Por ejemplo, NFFO (2009, p. 7) puso en duda la centralidad del objetivo medioambiental, entendiendo justamente que el enfoque ecosistémico buscaba establecer la prioridad en el concepto de sostenibilidad pluridimensional, que tuviera en consideración tanto lo ambiental, lo económico como lo social o cultural. Una posición también mitigada fue la de ArtesanalPesca (2009, p. 8) para quien los pilares de la sostenibilidad (ecológica, social y económica) no deberían ser jerarquizados, porque ello significaría desequilibrar la PPC. Por su parte Greenpeace European Unit (2009, p. 6) insistió en la necesidad de acompañar ese objetivo de la reducción de los riesgos.

La segunda convergencia detectada, fue la necesidad de sustentar el enfoque de la sostenibilidad en principios rectores diferentes a los de la PPC de 2002. Para la Association Française d'Halieumétrie (2011, p. 4) se trataba de aplicar el acercamiento ecosistémico de manera real. Ahora bien, el problema sería la definición del concepto mismo. Según Ramírez-Monsalve et al., (2016, p. 83) el enfoque ecosistémico ya fue mencionado en 1969 por la Comisión Stratton, así como en los años 80 en la argumentación para la fijación de los TACs en la UE. Cabe señalar que, solo habrían pasado a ser incluidos en la PPC a partir del 1992, coincidiendo con la Conferencia de Río (Ramírez-Monsalve et al., 2016, p.83), donde se impulsó la noción de desarrollo sostenible, pasando inclusive la UE a introducir la dimensión medioambiental en todas sus políticas a partir de los nuevos tratados de 1997. Según Ramírez-Monsalve et al. (2016, p.84) el enfoque pasó a ser el pilar central del sexto Plan de Acción Medioambiental de la UE en 2002 así como de la Política Marítima Integral.

En cuanto al concepto mismo, según Blenckner et al. (2015, p.1) éste sería la planificación y gestión de recursos teniendo en cuenta las conexiones entre tierra, mar, aire y seres vivos (personas, actividades e instituciones). Durante el proceso de consulta, surgieron dos

⁹² “Entiendo que la palabra más mencionada es «sostenibilidad», así que en torno a ella hay un consenso general, un marco para un acuerdo general” (Damanaki, 2010, junio/08) y “Necesitamos una pesca potente que garantice la explotación sostenible de los recursos, al mismo tiempo que permita a nuestros pescadores, sus familias y las comunidades involucradas vivir con dignidad a cargo de sus actividades”. (Damanaki, 2010, junio/08)

preocupaciones. El concepto debía ser aplicado de manera extensa en dos sentidos: a todos los actores, considerando todas las dimensiones. En cuanto al primero, para ANFACO-CECOPECA (2009, p. 5) la PPC debía contemplar medidas que favorecieran los cumplidores y penalizaran a los incumplidores, además de regular de distinta manera el acceso a los mercados. La idea de muchos *stakeholders* era pues que el enfoque ecosistémico debía ser aplicado de manera extensa e igual para todos. ArtesanalPesca (2009, p. 3) lo dijo de manera más directa al subrayar que los que más dañaban la sostenibilidad, eran los que menos afectados se veían por la UE. Sin una aplicación de los conceptos a todo el sector por igual, los que más y peor pescan serían los que más seguirían comprometiendo la sostenibilidad.

En torno a la segunda preocupación, fue sobre todo planteada por ONG y actores públicos. Para estos la PPC debía mirar más allá de lo que no interesaba comercialmente o de lo evidente. WWF (2009, p. 6) sostuvo que se tenía que ampliar en análisis de los impactos a las especies no comercializadas, entre ellas mamíferos, tortugas y aves, dejando de lado una visión ecosistémica incompleta por estar centrada en lo que preocupaba comercialmente. Ocena Sentry (2009, p. 9) concordó con esta visión, incitando a tener una visión amplia antes de perpetuar o formular políticas que hasta 2009 habían fallado a pesar de justamente decirse fundamentadas en el acercamiento ecosistémico. Por su parte, el gobierno sueco (2009, p. 3) también aguijó la discusión al recalcar que se tenía que ampliar el análisis a las consecuencias mismas de las decisiones de la PPC sobre las empresas y las economías públicas en la UE.

2.2.2.1 Valores derivados de la oposición hombre vs naturaleza

La jerarquización y debate sobre los conceptos, estuvo en el fondo vinculada con una dicotomía implícita: la oposición entre hombre y naturaleza. En efecto, para Baltic Sea 2020 (2009): “Una vez que se aprecia la complejidad del sistema, se debe concluir que ninguno de los dos componentes (hombres y la naturaleza) puede prevalecer sobre la otra⁹³”(p. 17). Esta posición intermedia no fue la dominante entre los actores, aunque varios coincidieron en esa perspectiva antropocéntrica mitigada. Por ejemplo, Marinet (2009) fue un poco más lejos al especificar:

⁹³ Traducción propia del inglés al castellano.

Por definición, no puede haber un enfoque basado en los ecosistemas que no reconozca la primacía del ecosistema y la necesidad de mantener su bienestar e integridad. Después de todo, ninguna actividad humana tiene valor económico o social real y duradero si el ecosistema / medio ambiente del que depende está muy dañado. Muy simplemente, es el ecosistema el que proporciona la base para todos los bienes y las actividades humanas. Por lo tanto, cualquier degradación de la integridad de un ecosistema es un problema grave y, en el largo plazo, totalmente insostenible⁹⁴. (p. 5)

Uno de los pocos aportes de todo el proceso de reforma 2009-2013 que ligó las prioridades con la ética fue la Association Française d'Halieumétrie (2011, p. 7), para quien la PPC tomaba forzosamente una postura ética. El hombre tendría legitimidad para tener impacto sobre su medioambiente porque pertenece y se sustenta en él. Sin embargo, ese impacto sería éticamente inadmisibles una vez que se pasan ciertos límites que pondrían en peligro tanto el equilibrio natural como humano (Association Française d'Halieumétrie, 2011, p. 7). El debate sobre los valores estuvo entonces centrado para algunos *stakeholders*, en el equilibrio posible que no pusiera en peligro la viabilidad multidimensional de la pesca. ICSF (2009, p. 4) coincidía en que la nueva PPC debía ser entendida como un marco ético para la pesca, que al tiempo que reconocía el derecho del ser humano a pescar, ofrecía desde la gestión los instrumentos para alcanzar y asegurar el equilibrio entre las dimensiones ética, ecológica, social y económica.

La cuestión del equilibrio supuso entonces para varios actores, principalmente ONG, una cuestión de comprensión: la integridad ecosistémica y la actividad humana extractiva son dos caras de una misma moneda, de la cual ninguna puede ser ni negada ni ignorada (Marinet, 2009, p. 10). Por su lado, Marine Conservation Society (2009, p. 11) amplió el análisis, especificando que esta preocupación por el equilibrio ya era compartida por gran parte de la industria pesquera quién se sentía responsable de su logro.

2.2.2.2 Dimensiones antropocéntricas

Ahora bien, a pesar de que muchos actores defendieron la idea del equilibrio, paradójicamente seguían sosteniendo argumentaciones claramente antropocéntricas pero conciliadoras. Entre estas se han identificado cuatro: a) la defensa de la democracia y los

⁹⁴ Traducción propia del inglés al castellano.

derechos humanos; b) la dimensión inter-generacional; c) la promoción del principio de precaución y; d) la reflexión sobre la resiliencia.

Con respecto a la primera, varios actores –especialmente stakeholders sectoriales y sector público- defendieron la integración de la democracia y los derechos humanos para la construcción de capacidades socio-económicas (mencionado también por Blenckner et al., 2015, p. 5). Varias argumentaciones del sector pesquero del norte, argüían por ejemplo que el excesivo monitoreo ponía en duda la privacidad, incluso si la justificación era la recolección de información sobre la mortalidad de los peces (Dörner et al., 2014, p. 1137). En ese sentido, parte del sector pesquero percibía como insultante la propuesta de ciertas ONG de colocar observadores en los buques más grandes o inclusive cámaras que grabaran la actividad a bordo. Para la segunda argumentación, algunas ONG y *stakeholders* sectoriales también hicieron alusión a la dimensión inter-generacional, que solo fue mencionado por un eurodiputado⁹⁵. Como bien lo recuerdan Prellezo & Curtin (2015, p. 48), la PPC habría justamente tenido una posición contra intuitiva. Al centrarse precisamente en las necesidades presentes, pero sobre todo la sostenibilidad ambiental a largo plazo, se habría desatendido la dimensión social y económica. En otras palabras, la PPC habría seguido una justicia inter-generacional pero no una equidad inter-generacional (Prellezo & Curtin, 2015, p. 48).

La tercera argumentación, el principio de precaución, fue defendido por actores varios: ONG, *stakeholders* sectoriales y entidades públicas. Según Blenckner et al. (2015, p. 5) la política debía y debe hacer el esfuerzo por cambiar el análisis de riesgos con posibles escenarios futuros para identificar los riesgos. Esta misma visión es la que se encontró entre varios actores en 2009. Por ejemplo, algunas ONG, como Euro Coop (2009, p. 1) o ClientEarth (2009, p. 4) defendieron que el principio de precaución tenía que estar en el corazón de la nueva PPC, con el fin de asegurar la protección de la biodiversidad. Profundizando un poco, Ecologistas en acción (2009, p. 2) o CCB (2009, p. 1) sugirieron que la aplicación del enfoque ecosistémico no tenía sentido sin implementar el principio de precaución que ya existía y había sido ignorado desde 2002. En la misma línea, otros actores recordaron que dicho principio solo podía ser útil si se aplicaba al revés, a saber, de manera estricta y no flexible. El principio debía ser, que

⁹⁵ Do Céu Patrão (2010, febrero/25): “Proteger los océanos es una obligación moral que tenemos con nosotros mismos y con las generaciones futuras”.

ninguna actividad podía ser permitida hasta que se probara que no generaba daños y no su contrario: permitir actividades hasta que se estime que son perjudiciales (Marinet, 2009, p.6).

Es importante mencionar que, muchos de los actores que sustentaron la necesidad del principio de precaución se centraron en los sustentos para ello: las informaciones. Por ejemplo, para Marine Conservation Society (2009, p. 19) la aplicación del principio de precaución debía ir de la mano del uso de todas las fuentes de conocimiento disponibles (entre ellas el tradicional). EuroCommerce (2009, p. 3) defendió también su aplicación recalcando que debía hacerse teniendo en cuenta las estimaciones de capturas incidentales y los descartes. La misma argumentación fue aportada por actores públicos como la Agencia Federal de Protección de la Naturaleza de Alemania (2009, p. 18) o la Unidad belga de Medio Marino (2009, p.3). Para la cuarta dimensión argumentativa detectada, la resiliencia, esta no fue explícita pero sí implícita. Los actores que más hicieron referencia a este registro argumentativo fueron los actores públicos, especialmente la UE, que según Blenckner et al. (2015, pp. 4-5) tiene que proponer escenarios aún si se está ante un sector altamente impredecible.

2.2.2.3 Confrontación entre valores en el proceso decisional

Como ya fue observado a través del comentario de los datos cuantitativos derivados del cuestionario y de los aportes de 2009, la convergencia no supuso tampoco la ausencia de confrontación entre valores durante el proceso decisional. Se han detectado tres principales factores directamente ligados con la jerarquización entre valores y que generaron tensiones en el proceso decisional.

La primera tensión sería la que surgió a partir de una crítica extendida entre ONG y *think tanks*, dirigida a los actores que tenían una visión excesivamente comercial de los problemas. Los puntos más afectados por dicho sesgo habrían sido las recolecciones y análisis de información. Para Marine Conservation Society (2009, p. 3) se necesitaba valorar de manera fehaciente y no solo financiera, revirtiendo la tendencia econométrica general: los fallos de la PPC eran la demostración de que las políticas de privatización de los comunes no funcionaban. New Economics Foundation (2009, p. 3) fue más lejos, al argumentar que se tenía que pasar a un sistema de valores más inclusivo y no solo orientado por el precio. El sistema debía, en ese sentido, integrar las externalidades sociales y ambientales para ofrecer una visión real –positiva y negativa- del impacto de la pesca (New Economics Foundation, 2009, p. 3). Totalmente al

opuesto, muchos *stakeholders* sectoriales asumieron su posición comercial con naturaleza. EAPFA (2009, p. 1) defendió por ejemplo que su visión pragmática y comercial era normal dada su naturaleza representativa de los puertos de pesca.

La segunda tensión sería la de la incoherencia entre principios, tanto en la propia justificación como entre dialéctica y práctica. Tal vez el punto de mayor tensión en este registro, fue la pregunta que hacía la UE sobre la diferenciación o no entre industria extractiva comunitaria y extra-comunitaria. Tanto los *stakeholders* sectoriales como los organismos consultivos percibieron la duda de la Comisión como absurda por ser incoherente defender la diferenciación. Por ejemplo ArtesanalPesca (2009, p. 27) subrayó que se tenían que cuidar por igual los recursos comunitarios y de aguas internacionales, y que los acuerdos con países terceros no debían propugnar valores diferentes. Varios actores como la propia ArtesanalPesca vieron en dicha diferenciación varios peligros: a) dañar la competitividad de los pescadores comunitarios; b) permitir acceso a buques extranjeros a aguas de la UE en desigualdad de condiciones. Resulta interesante el surgimiento de una clara tensión entre pescadores comunitarios en aguas propias y externas. Los segundos defendieron los acuerdos internacionales, viéndolos como cada vez más transparentes y una herramienta política de la UE para incentivar el desarrollo y lucha contra la pobreza (CNPMEM, 2009, p. 22). Esta misma posición fue defendida por bastantes europarlamentarios, entre ellos particularmente Bonsignore (2011, junio/23)⁹⁶ en su intervención. Algunos, con posiciones más atemperadas como ICSF (2009, p. 19) defendieron que se tenía que asegurar el acceso de buques comunitarios a zonas externas, a condición de probar que tenían prácticas sostenibles y que no competían con las pequeñas pesquerías artesanales. Por su parte, para los más críticos a la visión de la UE, como ANACEF&ANEPAT (2009), el problema residía en que se propugnaban medidas contradictorias: por un lado, el libre mercado que permitía la entrada de productos no sostenibles a la UE, por otro la dimensión externa de la PPC vista como complementa a políticas de cooperación al desarrollo (p. 7).

La tercera tensión detectada y tal vez la más relevante, fue la de los descartes. Llama particularmente la atención que todos los actores externos a la UE (con gran vehemencia Noruega y Nueva Zelanda) subrayaron lo escandaloso de la existencia de descartes en aguas

⁹⁶ “Además, también está demostrando ser eficaz, al dar a las Seychelles los medios para desarrollar una pesca responsable aumentado su capacidad de gestión de las poblaciones y de control de las pesquerías.” (Bonsignore, 2011, junio/23)

comunitarias, resaltando que ello redundaba en una imagen profundamente negativa de la UE. Como lo recuerdan Damalas et al. (2015, p. 2603), los descartes podían ser vistos como un problema ético por malgastar recursos. Assises de la pêche (2009) no dudó de hecho en subrayar que los descartes ya habían sido erradicados por otras pesquerías extranjeras y que eran vistos como “un escándalo de otra época” (p. 7). Se puede sintetizar el estudio de los valores de los actores enunciado hasta aquí a través del diagrama siguiente. (Ver Figura 59)

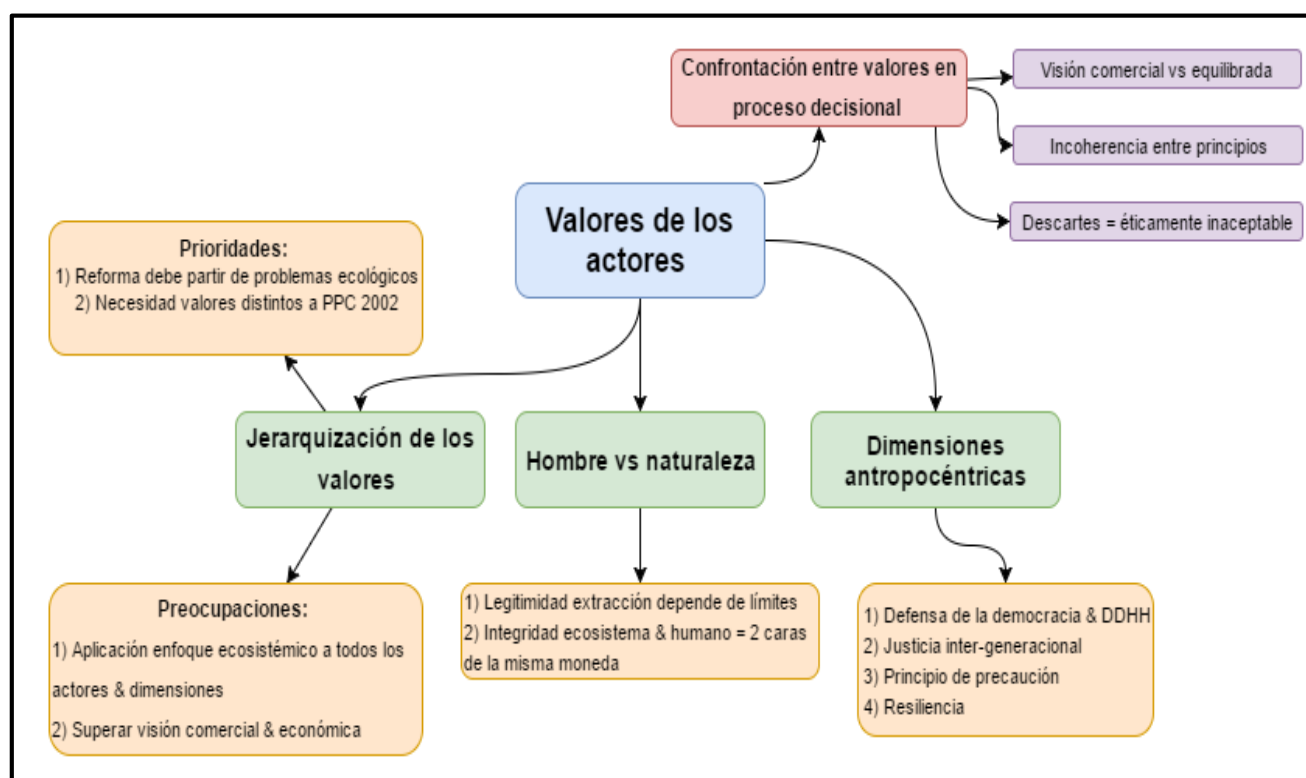


Figura 59. Panorama de los valores de los actores del proceso decisorio

Fuente: elaboración propia

2.3 Contenido de la decisión

Para el estudio del contenido de la decisión de la PPC entre 2009 y 2013 se propone revisar, siguiendo los consejos ofrecidos por Dente & Subirats (2015): a) las preferencias de los actores; b) sus intereses y c) sus objetivos. Se entiende que la interacción durante el proceso decisorio supuso para los actores: a) aclarar sus preferencias; b) definir sus intereses; c) fijar sus objetivos. Se podría resumir lo anterior de la siguiente manera. (Ver Figura 60)



Figura 60. Factores para el estudio del contenido decisional

Fuente: elaboración propia

2.3.1 Preferencias de los actores

Algunos trabajos de investigación publicados entre 2014 y 2015 han buscado entender las preferencias de los actores sobre el sistema de gestión de la PPC. Las conclusiones están alineadas con las que se enunciarán más adelante a partir del análisis de los debates sobre la PPC de 2013.

Santiago et al. (2015, p. 93) hicieron una investigación proponiendo a diferentes actores priorizar 20 temas diferentes, concluyendo que las autoridades y entidades públicas le acordaban mayor relevancia a la aplicación y control de la PPC, mientras que los *stakeholders* subrayaban la relevancia de las problemáticas medioambientales y biológicas. Según Santiago et al. (2015, pp. 94-95) los *stakeholders* expresaron preferencias por la cogestión por su voluntad de mayor involucración en los procesos (especialmente toma de decisiones para el largo plazo) y percibir que el establecimiento de un partenariado entre sector público y privado en la formulación permite acomodar mejor los intereses de las partes interesadas. También, Santiago et al. (2015, p. 95) encontraron que los *stakeholders* no eran contrarios al sistema de gestión por resultados, pero que lo percibían más complicado de implementar, especialmente por la rendición de cuentas y los costes de gestión. Según la misma investigación, los *stakeholders* tenían dudas sobre la aplicación de un solo acercamiento de gestión para toda

Europa, prefiriendo dejar lugar para la flexibilidad e innovación (Santiago et al., 2015, pp .93-94). Paralelamente, el trabajo de Ramos et al. (2014, p. 729) encontró que los stakeholders preferían un balance entre los tres objetivos principales (sostenibilidad económica, social y ambiental), señalando muchos el ambiental sobre el económico.

A pesar de estos hallazgos, se entiende que las preferencias de los actores fueron cambiantes y los resultados de estas investigaciones en 2014 y 2015 no transmiten forzosamente lo que pensaban los actores entre 2009 y 2013: de ahí la necesidad de no conformarse con estos aportes y revisar los debates anteriores a 2014.

2.3.1.1 Preferencias de los actores sobre la formulación de la política

Tras el escrutinio de las participaciones al proceso decisional, se identificaron dos temas de la formulación de la política en los cuales los actores mencionaron preferencias, ambos ligados con la temporalidad. El primer tema fue la progresión, considerada crucial por varios *stakeholders* sectoriales, así como organismos consultivos. En efecto, como lo expresaron Europêche-COGECA & ETF (2009, p. 7), era necesario contemplar un periodo de transición y sobre todo evitar divergencias en la implementación en el seno de la UE, es decir, medidas diferentes para pesquerías similares en regiones marítimas diferentes. Para ACFA (2009, p. 9), se necesitaba establecer una gradación que pasara por proyectos piloto e incitara la aplicación por pesquería y región marítima, evitando una aplicación total al mismo tiempo. Es decir, se debía tener una formulación acumulativa con capacidad correctiva.

El segundo tema fue la proyección temporal de la propia política, entendiendo que sí debía existir una diferenciación entre largo, mediano y corto plazo. De este modo, se dio una convergencia entre la posición de gran parte de los actores, inclusive entre pescadores, ONG ecologistas y europarlamentarios⁹⁷. Por ejemplo, para EAPO (2009, p. 3) los RACs debían ser los primeros en tomar mayor responsabilidad para modificar el sistema de gestión e integrar una visión a largo plazo. Por su lado, ETF (2009, p. 1) coincidió en la necesidad de que la estrategia a largo plazo fuera consistente con los objetivos definidos. Igualmente, Europêche-

⁹⁷ Arsenis (2010, febrero/25) intervino en este sentido: “Ese planteamiento a largo plazo relativo a la conservación de las especies debe aplicarse asimismo en todos nuestros acuerdos de pesca internacionales”. También lo hizo Kelly (2010, febrero/25): “A nivel práctico celebro los avances propuestos para la protección a largo plazo de los recursos marinos, tanto por motivos medioambientales como económicos [...]”.

COGECA& ETF (2009, p. 14) sostuvieron una posición parecida, aunque resaltando la necesidad de establecer una visión basada en datos, de previsión y no de reacción, además de favorecer flexibilidad en los calendarios impuestos. Paralelamente, las ONG sostuvieron posiciones parecidas. Entre otros, WWF (2009, p. 4) argumentó que el proceso de regionalización y devolución de capacidad decisional debía sostenerse en la perspectiva de largo plazo. Greenpeace European Unit (2009, p. 18) defendió también que las estrategias por stocks individuales, debían ser incluidas en planes más amplios y a largo plazo, sometidos a los entes consultivos y regulativos.

2.3.1.2 Preferencias de los actores sobre la implementación

En cuanto a las preferencias sobre la implementación, se han identificado tres sub-temas centrales tratados por los actores durante los debates. El primero sería la defensa de la centralidad de los mecanismos de la implementación vs la formulación. Ciertamente los actores públicos y ONG, principalmente subrayaron que la reforma de la PPC no podía restar importancia a los desafíos vinculados con la implementación, al recalcar varios de ellos que la mejor formulación no siempre significa una buena política en la práctica. Según ClientEarth (2009, p. 16) el fracaso de las anteriores PPC había demostrado que la calidad de la norma solo se puede medir en función de su cumplimiento y de la fortaleza de sus mecanismos de aplicación. Por su parte, la Unidad belga de asuntos marítimos (2009, p. 3) consideró de manera crítica que los Estados miembros no habían sido suficientemente involucrados en la aplicación de la PPC. De acuerdo con varios actores públicos, el problema habría sido un diseño central que suponía que la ejecución también podía ser controlada desde Bruselas. Ello no quita que, como lo recuerdan Prellezo & Curtin (2015, p. 48), la UE ya había creado en 2005 la Agencia Europea de Control de la Pesca (EFCA) para justamente coordinar las actividades de inspección de navíos y puertos.

No obstante, los *stakeholders* también acordaron gran relevancia a la implementación por distintos motivos: para ellos más controles y más normas por cumplir significaban más trabajo cobrando menos (de Vos et al., 2016, p. 4). De hecho, para ICSF (2009, p. 14) y otros stakeholders, los controles no podían ser los mismos en función de las pesquerías. Por su lado los científicos subrayaron igualmente que la visión desde Bruselas no daba suficiente tiempo para la implementación de medidas técnicamente complejas como la prohibición de los descartes (de Vos et al., 2016, p. 4).

El segundo sub-tema identificado sería la convergencia en las preferencias de los actores en torno a la necesidad de nuevos conceptos para la PPC de 2013. Entre las principales nociones debatidas, estuvo la del Rendimiento Máximo Sostenible (RMS o MSY por sus siglas en inglés). Según SWFPA (2009, p. 8) el RMS era un enfoque sobrevalorado que partía de diferentes presupuestos difíciles de cumplir. De hecho, según Prollezo & Curtin (2015, p. 46) el RMS ha sido aplicado en diferentes pesquerías mundiales desde los años 1960, pudiendo inducir las recomendaciones sustentadas en ellos a la sobrepesca, que se trata justamente de limitar (Larking, como se citó en Prollezo & Curtin, 2015, p. 46). En 2009 las ONG argumentaron posiciones cercanas a estas afirmaciones. Por ejemplo, Greenpeace European Unit (2009, p. 28) recordó que el RMS debía ser interpretado como un objetivo y no un punto de referencia, a saber, un umbral que no debía ser alcanzado y no un nivel hasta el cual era seguro pescar. Lo mismo explicó de manera mucho más directa y clara Marine Conservation Society (2009, p. 15): el RMS era una herramienta y no un fin. Para Greenpeace European Unit (2009, p. 27) el RMS parte de una excesiva confianza en la capacidad científica para proponer niveles seguros de capturas. A su vez, Marinet (2009, p. 9) apoyó esta misma perspectiva, al defender que todo el sistema de gestión de la PPC de 2002 se fundamentaba un supuesto infundado: que se podían elaborar predicciones.

Por todo ello, muchos actores -especialmente ONG- describieron la necesidad de establecer nuevos conceptos, al ser el RMS una noción de gestión inspirada en el pensamiento económico, similar a al uso de los intereses ganados en una cuenta de ahorros bancaria: se presupone que una biomasa natural tiene el potencial de generar excedentes que pueden ser extraídos sin dañar la productividad general del recurso natural (Greenpeace European Unit, 2009, pp. 29-30). En definitiva y como lo presentó Marinet (2009, p. 9), el RMS no podía ser la única ni principal herramienta destinada a operacionalizar el enfoque ecosistémico.

El tercer sub-tema vinculado con las preferencias, sería la gran diversidad de opiniones entre los actores sobre las nuevas herramientas y diseño de la PPC: había pues en 2009 una afinidad sobre la necesidad de un nuevo enfoque, mas no sobre las vías de implementación. En este punto, se identificaron también tres preferencias. Por un lado, las ONG y ciertas instancias públicas incitaron a la modificación del momento del cálculo de las capturas. Para WWF (2009, p. 6) o SPFA (2009, p. 5) entre otros, se debía fijar los límites en función de lo que era extraído y no lo que era desembarcado. Lo mismo defendió el Gobierno de Irlanda (2009, p. 1) al

especificar que lo importante no era la cantidad de pescado que llegara a los puertos, sino la que efectivamente es sacada del entorno marino. Ciertos actores, especialmente los consultivos y científicos, propusieron como el Instituto Español de Oceanografía (2009, p. 7), basar el modelo sobre un control del esfuerzo de pesca por pesquería. Más allá de las propuestas, todos estos puntos guardan relación con un problema central resumido por ETF (2009, p. 6): los TACs o cuotas no se debían convertir en una decisión de alta política.

Por otro lado, actores de todas las categorías (entre ellos la comisaria de pesca Maria Damanaki)⁹⁸ incitaron a tomar en cuenta la calidad e innovación en las artes de pesca. Por ejemplo, Marinet (2009, p. 6) incitó a usar herramientas tecnológicas para controlar las características de las redes y hasta el número de días de pesca. Esta perspectiva concuerda con las precisiones que hicieron Fauconnet & Rochet, (2016, p. 49), quienes clasificaron los métodos disponibles para mejorar la selectividad de las artes en dos categorías: las que pasan por la tecnología (geometría y materiales) y las que pasan por la estrategia de pesca (Fauconnet & Rochet, 2016, p. 19). Los actores consultivos como EUCC Marine Team (2009, p. 4) también ampliaron la reflexión, exhortando no solo a la aplicación de la innovación en las artes de pesca, sino también solicitando financiación para reforzar la investigación en dicha área.

Por último, algunos actores -especialmente ONG y actores públicos- propusieron actuar también a través de herramientas alternativas. Por ejemplo, la Agencia Federal de Protección de la Naturaleza de Alemania (2009, p. 6) propuso establecer zonas de cierre o de no-extracción, argumentando que son una vía mucho más eficaz que las medidas establecidas sobre la base de los días de pesca. Según dicha entidad pública, las áreas cerradas son más fáciles de controlar y se conseguiría un mayor grado de cumplimiento al tiempo que simplificaría la sobre-regulación (Agencia Federal de Protección de la Naturaleza de Alemania, 2009, p. 6). Siguiendo más allá, Marinet (2009, p. 8) recordaba que en otros países la evidencia derivada de las reservas de pesca era clara, habiendo permitido la recuperación de los caladeros con peces de mayor tamaño y edad, incrementando de la capacidad reproductiva de los *stocks*.

⁹⁸ “Por ejemplo, en lugar de ayudar a la construcción de nuevos buques, debemos apoyar la innovación para la selectividad y la ecología y ayudar a las organizaciones de productores a responder a los retos del futuro”. Damanaki (2010, junio/08)

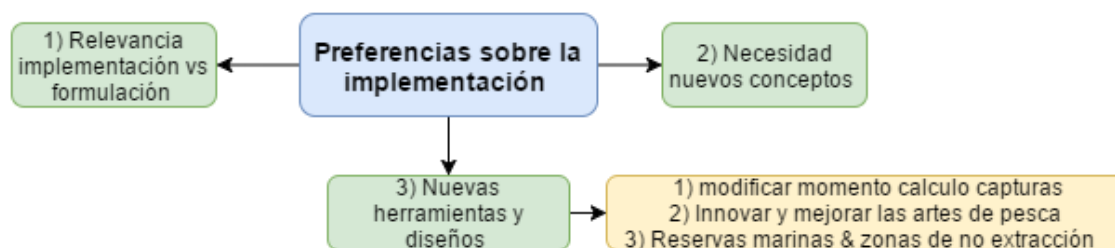


Figura 61. Corrientes de preferencias sobre la implementación

Fuente: elaboración propia

2.3.1.3 Preferencias de los actores sobre el proceso decisional

Una vez revisadas las corrientes vinculadas con la implementación misma, se pueden ahora revisar las preferencias de los actores sobre el propio proceso decisional de las políticas pesqueras. Se han identificado también tres principios defendidos por los actores. El primer principio sería el de subsidiariedad, el cual fue respaldado por una amplia gama de actores, aunque por diferentes motivos. Los *stakeholders* sectoriales lo apoyaron al presuponer que la subsidiariedad suponía escuchar más a los propios actores económicos centrales. Como lo especificó por ejemplo DFSO (2009, p. 7), la única modificación que era percibida como posible para la nueva PPC, era la de mover los escenarios de toma de decisión hacia el nivel nacional y por región marítima. NUTFA (2009, p. 3) lo enunció aún más claramente al defender la subsidiariedad como el mejor principio para amparar e involucrar las pesquerías más pequeñas, valorando sus conocimientos, experiencia y buenas prácticas. Si la necesidad de la subsidiariedad se hizo evidente entre los *stakeholders* es porque, como lo explicó SSFD (2009, p. 3), los pescadores se sentían lejanos a Bruselas y con escasa influencia en el sistema del cual supuestamente eran protagonistas. Por su parte, Cepesca (2009) fundamentaba su defensa en la idea de que las pesquerías no pueden tener las mismas soluciones si son todas distintas, llegando incluso a aseverar que “Las comunidades de pescadores son capaces de gestionar mejor las pesquerías que los gobiernos” (Cepesca, 2009, p. 2).

En cuanto a los actores públicos se refiere, la posición de la defensa de la subsidiariedad se sustentó en argumentos diferentes. Por ejemplo, el Conseil Général de l’Hérault (2009, p. 3) defendía que la PPC debía involucrar a los pescadores, porque suponía integrar los intereses locales, regionales e inter-regionales, lo cual redundaría en una mejor toma de decisión. Para el gobierno de Suecia, (2009, p. 5) los detalles de la implementación se debían delegar y la

Generalitat de Catalunya (2009, p. 8) afirmaba directamente su apoyo al principio porque “los asuntos deben ser resueltos por la autoridad más próxima al objeto del problema” (Generalitat de Catalunya, 2009, p.8). En las ONG la posición era cercana a la de las autoridades públicas. Greenpeace European Unit (2009, p. 18) la delegación era un paso lógico y necesario, mientras que para Marine Conservation Society (2009, p. 9) la delegación no suponía negar la necesidad de formulaciones y orientaciones a más alto nivel de la UE. Finalmente, todos los enfoques defendieron la subsidiariedad teniendo explícito lo que Prellezo & Curtin (2015, p. 48) identificaron como su mayor baza: mejorar la legitimidad supondría mejorar el cumplimiento.

El segundo principio reconocido sería el de la jerarquía entre actores, percibiendo gran parte de ellos que se debía pasar de una visión *top-down* a otra de *bottom-up*. Aunque cercano a la temática de la subsidiariedad, la defensa de un proceso *bottom-up* por parte de los *stakeholders* sectoriales buscaba aumentar la responsabilidad y pro-actividad de los pescadores. Así lo defendieron por ejemplo Cepesca (2009, p. 2), al ver que lo que permitía esa reversión de la lógica, era facilitar o mejorar el acercamiento entre posturas antagónicas. Para este mismo actor, el enfoque *bottom-up* debía acompañarse de la creación de entes mixtos, a saber, que juntaran todas las partes interesadas en escenarios comunes (Cepesca, 2009, p. 16). Resulta llamativo que Euro Coop (2009, p. 2) también defendía dicha posición, especialmente por el papel que podían tener las cooperativas transformadoras y comercializadoras. La idea del *bottom-up* fue percibida entonces por muchos actores, especialmente *stakeholders* sectoriales no extractivos, como una manera de mejorar la organización e interacción del sector. El propio gobierno de Bulgaria (2009, p. 6) lo subrayaba, mientras que para LDRAC (2009, p. 6) la redefinición del poder entre actores en la jerarquía podía sacar a la UE del mal de la micro-gestión centralizada.

El tercer principio que defendieron los actores para mejorar el proceso decisional de las políticas, fue el de un proceso multinivel. Se entiende que este concepto es complementario al de la subsidiariedad y del enfoque *bottom-up*. No obstante, la revisión de los debates muestra que los actores que hablaron de sistema multinivel, lo entendieron con varias particularidades que se distanciaban de los conceptos anteriores: a) una respuesta a la centralización sin caer en una plena descentralización o desconcentración; b) mantener la prevalencia de las arenas públicas de decisión, a pesar de dejar espacio para la convivencia entre escenarios de decisión pública vs privada. Es decir que, aquellos actores que hablaron de gobernanza multinivel, tendieron a defender el papel de la UE y de las instancias públicas. Por el contrario, aquellos

que departieron de subsidiariedad y *bottom-up* valorizaron los actores locales y regionales por encima de los nacionales o europeos.

Para los *stakeholders* sectoriales, el sistema multinivel era una manera de distinguir la formulación con el manejo mismo de los instrumentos de implementación. Para AIPCE-CEP, 2009, p. 3) la definición de las metas debía permanecer en manos centralizadas y la decisión de las medidas prácticas en manos regionales como los RACs, a los cuales CRPM (2009, p. 3) añadía los profesionales. Para NUTFA (2009, p.5) la combinación de los diferentes niveles permitiría establecer una diferencia en la gestión, teniendo como principal atractivo lo local el hecho de ser más reactivo y en tiempo real. Estos planteamientos fueron también apoyados por actores como SPFA (2009, p. 2) o SWFPA (2009, p. 4), quien ponía en duda el monopolio de la iniciativa legislativa en manos de la Comisión. Para las instancias públicas, la clave de una estructura de gobernanza multinivel residía en la flexibilidad que aquello aportaba (como para Convention of Scottish Local Authorities, 2009, p. 2) pudiendo inclusive delegarse la coordinación en instancias consultivas o participativas y no ejecutivas (Régions Aquitaine, Basse-Normandie, Bretagne, Pays de la Loire et Poitou-Charentes, 2009, p. 7). Ahora bien, según las regiones francesas, el problema a solucionar residía en la paradoja de que las decisiones las tomaban Estados miembros (que son también los que negocian en el Consejo de Ministros) cuando en realidad el nivel pertinente de gestión era más bien la cuenca marítima (Régions Aquitaine, Basse-Normandie, Bretagne, Pays de la Loire et Poitou-Charentes, 2009, p. 5).

El apoyo a una estructura multinivel también vino desde los organismos consultivos con matices. Por ejemplo, para las agencias de defensa y conservación de la naturaleza del Reino Unido (UK nature & conservation agencies, 2009, p. 1) la diferenciación permitiría establecer un mejor balance entre las tres sostenibilidades buscadas (social, económico y ambiental). Con un concepto más cercano a la co-gobernanza, entre las ONG el apoyo a una gobernanza multinivel fue unánime, contando con el apoyo por ejemplo de Birdlife International (2009, p. 14) o inclusive The Pew Environment Group (2009, p. 8). Se pueden sintetizar las corrientes detectadas entre las preferencias de los actores sobre la implementación a través del diagrama siguiente.



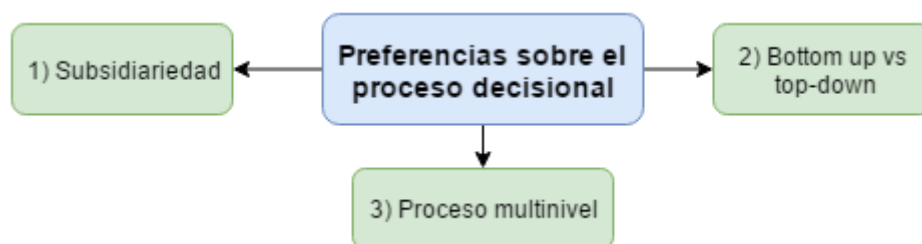


Figura 62. Corrientes de preferencias sobre el proceso decisional

Fuente: elaboración propia

2.3.1.4 Preferencias de los actores sobre co-gobernanza

Tras la revisión de las preferencias ligadas con el proceso decisional mismo, se pasa ahora a revisar las vinculadas directamente con el concepto de co-gobernanza. La mayoría de los *stakeholders* sectoriales coincidieron en responsabilizar al sistema mismo de gobernanza de las malas decisiones y medidas vinculadas con la PPC de 2002. Por ejemplo, NFFO (2009, p. 1) no dudó en señalar la baja voluntad política para fomentar el cumplimiento o para comprender la complejidad del sector. Mientras, para otros actores como CFFA (2009, p. 5) el problema seguía siendo el mismo: excesiva centralización. Sin embargo, estos diagnósticos comunes se alejan de tres diferencias centrales que sí ayudaban a entender las preferencias ligadas al sistema de gobernanza y sus sutilezas.

La primera diferencia es la que Appleby (2009, p. 7) enunció: no había que confundir tener capacidad de asesoría con capacidad de decisión. Para Appleby era por ejemplo un error dejar que los pescadores o los ambientalistas tuvieran estuvieran involucrados en cuerpos administrativos. La segunda diferencia central sería la que enunció Greenpeace European Unit, (2009, p. 22), quien defendió que incitar a la co-gestión era distinto a promocionar la autogestión. La tercera diferencia central encontrada sería la que aportó el gobierno sueco (2009, p. 5), para quien había que pensar los niveles de gobierno y racionalizar la co-gestión diferenciando entre principios e aplicación.

Más allá de las tres grandes diferencias orientadoras, una vez más se han distinguido tres sub-corrientes principales de preferencias a través de los debates. En primer lugar, está el establecimiento de las preferencias a partir del diagnóstico de los cambios ya previstos vs los ya aplicados. Como lo recordó Cepesca (2009, p. 16), el Tratado de Lisboa introducía cambios

en los procedimientos que en el fondo no garantizaban la aparición de una co-gobernanza con subsidiariedad. Para ETF (2009, p. 6) esta duda planteaba entonces la necesidad de reflexionar sobre la conveniencia de los propios cambios introducidos por el Tratado de Lisboa. A pesar de esa vacilación, los *stakeholders* incitaban a plasmar en la realidad los cambios ya acordados. EPF&ORTHONGEL (2009, p. 28) pedían por ejemplo reconocer los avances ya realizados frente a 2002 y hacer un diagnóstico equilibrado. De hecho, la posición mitigada también estuvo presente entre los actores públicos y ONG. Por un lado, la Generalitat de Catalunya (2009, p. 8) defendió que la descentralización o subsidiariedad no iba en contra de la comitología ni el reforzamiento de facto de las decisiones técnicas concentradas en Bruselas. Por otro, las ONG como The Pew Environment Group (Annex2; 2009, p. 7) advertían que la co-decisión establecida por el Tratado de Lisboa no mejoraba forzosamente las cosas ni significaba per sé co-gobernanza.

En segundo lugar, una sub-corriente de preferencias defendía la co-gobernanza como la estrategia a seguir para recuperar las competencias a nivel nacional. Los que más defendieron dicha posición fueron los *stakeholders* sectoriales del norte de Europa, especialmente los euroescépticos como The Fishermen's Association Limited (2009, p. 2) quien se lamentaba del escaso margen de maniobra dejado a los Estados miembros. También defendieron esta posición los actores vinculados con pesqueros de mediana y baja capacidad, como por ejemplo ArtesanalPesca (2009, p. 11) -quien apoya el empoderamiento de las organizaciones de productores- o por SWFPA (2009, p. 4). Paralelamente, los eurodiputados abiertamente euroescépticos lo defendieron de manera recurrente⁹⁹. Finalmente, ciertas ONG sostuvieron esta misma perspectiva, como Greenpeace European Unit (2009, p. 18) al reflexionar sobre la protección y preservación de las aves marinas.

En tercer lugar, se encontró una sub-corriente que hacía hincapié en la necesidad de cambios culturales y de comprensión. A este nivel Europêche-COGECA& ETF (2009, p. 7) argumentaron por ejemplo que, el cambio institucional suponía cambio cultural. Paralelamente, para ETF (2009, p. 6) se debía entender la revisión del sistema de gobernanza como una manera de hacer la PPC más comprensible y menos costosa. Finalmente, el Gobierno Sueco (2009, p.

⁹⁹ Fueron principalmente tres: 1) Bufton (2010, febrero/25): “La política pesquera común siempre ha ido en contra de la flota británica [...]”; 2) Dodds (2010, julio/08): “Lo ideal para nosotros sería descartar la PPC o que el Reino Unido la abandonase, lo que permitiría a los Estados miembros recuperar el control de sus aguas”; y 3) Griffin (2010, octubre/21): “Ya es hora de devolver el control de los mares y las pesquerías a las naciones soberanas, cuya trayectoria ha demostrado que pueden asumir esa responsabilidad”.

5) argumentó que la nueva gobernanza debía ampliar la evaluación ex ante, evaluar las decisiones individuales y revisar de los avances de los objetivos. Se podría resumir las preferencias de los actores sobre la co-gobernanza de la manera siguiente.

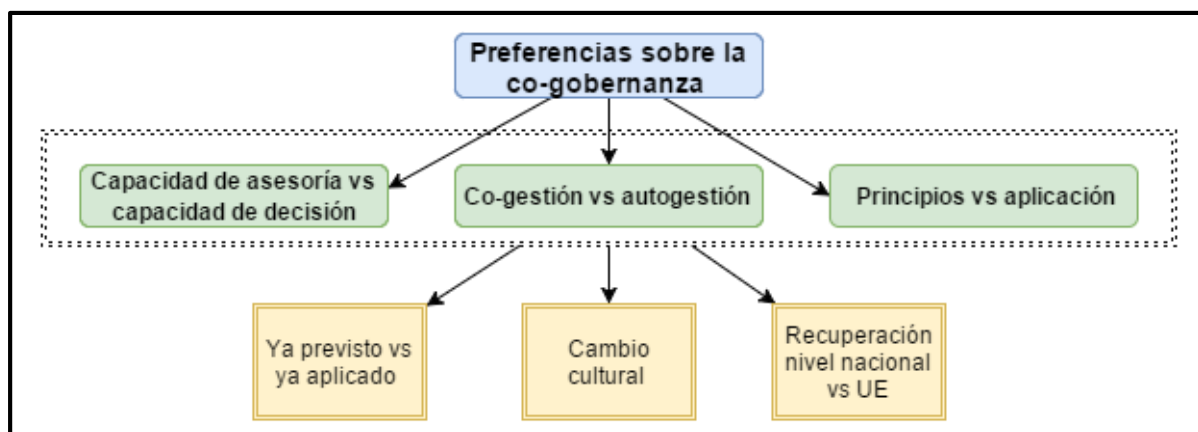


Figura 63. Corrientes de preferencias sobre la co-gobernanza

Fuente: elaboración propia

2.3.1.5 Preferencias de los actores sobre la territorialización de la PPC

Tras la revisión de las corrientes de preferencias relativas a la co-gobernanza, se pasa ahora al examen de las preferencias sobre la territorialización de la PPC. Sobre este tema se debe hacer una distinción entre dos procesos que pueden ser confundidos: a) la descentralización político-administrativa en términos clásicos, donde el gobierno central reparte las competencias por niveles territoriales; b) la regionalización, donde la UE delega competencias decisionales en instancias transnacionales cuyo espectro de acción es una cuenca marítima, no teniendo entonces conexión con los niveles territoriales de los estados miembros (es decir por regiones marítimas y no regiones terrestres).

En cuanto a la descentralización clásica se refiere, existen dos niveles de discusión: por un lado las preferencias, por otro los requisitos. Ambos guardan relación con el objetivo final recordado por CRPM (2009, p.4), el cual consiste en responsabilizar progresivamente al sector pesquero. Para el establecimiento de las preferencias, según ICSF (2009, p. 7) lo primero debía ser la reflexión sobre qué y cómo se distribuyen las competencias en la descentralización. En efecto, no solo hay que determinar qué nivel es el más apropiado para gestionar, sino también se ha de tener en cuenta si las instancias tienen la capacidad técnica y administrativa para ello (ICSF, 2009, p. 7). Por tal razón, para ICSF se debían establecer los principios que regularán

las relaciones *top-down* así como *bottom-up*. El segundo paso relativo a las preferencias para el marco de la descentralización, era la definición de las entidades territoriales prioritarias. Como lo defendieron las regiones Aquitaine, Basse-Normandie, Bretagne, Pays de la Loire et Poitou-Charentes (2009, p. 5) el nivel regional era el más adaptado a la gobernanza, al ser capaz de ligar a la implementación la ciudadanía y los profesionales. Al opuesto, los *stakeholders* sectoriales tendieron a defender el nivel local, como lo hiciera The Fishermen's Association Limited (2009, p. 6) al argumentar que era la escala de trabajo del sector.

Para la discusión sobre requisitos relativos a la descentralización clásica, uno de los puntos adelantados por los representantes del sector pesquero fue la rapidez de la toma de decisiones. Por ejemplo, para ETF (2009, p. 6) se debía buscar un proceso decisional rápido y reactivo pero capaz de ir más allá del corto o mediano plazo, además de superar las presiones políticas. El segundo requisito mencionado durante los debates fue el de llevar a cabo un proceso coherente con las necesidades, además de adaptar el sentido de las interacciones inter-administrativas e inter-gubernamentales al diseño de la descentralización. Esto fue defendido por varios *stakeholders*, entre ellos Europêche-COGECA& ETF (2009, p. 9) para quienes el modelo propuesto de la descentralización no significaba establecer un sistema *bottom-up*. Es decir, la propuesta de la Comisión: a) no significaba modificar forzosamente la lógica misma jerárquica; b) podía resultar incompatible con un modelo de responsabilización de la industria.

El tercer requisito del proceso sería el que recordó AIPCE-CEP (2009): se tenían que evitar distorsiones en la competición del mercado debido a desigualdades de implementación de los controles (p. 4). Asimismo, para AIPCE-CEP (2009, p. 4) la descentralización solo podía ser creíble mientras se evitaran desigualdades en la implementación, o lo que es lo mismo, mientras se garantizara que la transferencia de competencias no significara trato diferenciado (como por ejemplo en controles a la flota). El cuarto requisito, especialmente defendido por los *stakeholders* y gobiernos de aguas periféricas –como el (Gobierno Regional de las Azores 2009, pp. 6-7)- era que se debía entender que la descentralización clásica no podía funcionar para algunas pesquerías. Según NFFO, el caso de las pesquerías pelágicas mostraba que la descentralización no podía ser clásica, sino que debía ser precisamente la regionalización por cuencas marítimas la que condicionara la descentralización (NFFO, 2009, p. 2).

Es por ello que, la regionalización por áreas marítimas tenía especial sentido en la reforma de 2009-2013. Fue de los puntos centrales de discusión con además gran concordancia entre

las posiciones de los actores. Entre los eurodiputados está claro que la medida fue percibida como positiva y deseable (en Anexo 23, Tabla 7 se encuentra una lista de citas de intervenciones en apoyo a la regionalización). Entre los *stakeholders* las posiciones fueron más mitigadas. Para NFFO (2009, p. 2) citado antes, la regionalización suponía completar la transición del modelo de gobernanza que ya se había iniciado con la PPC de 2002, sin poner tampoco en duda la permanencia de las competencias principales en manos de la UE. Para muchas instituciones públicas y gobiernos, la regionalización era necesaria dada sus ventajas (Conseil Général de l'Hérault, 2009, p. 3), como por ejemplo la posibilidad de responder a la variedad de condiciones de las pesquerías (EUCC Marine Team, 2009, p. 2). Como lo explican inclusive Prellezo & Curtin (2015, p. 48), la regionalización permitía orientar el proceso en función de los objetivos además de analizar y mejorar las compensaciones para los grupos de interés más afectados, escapando a la vez a una misma norma para todos.

Como para el proceso de descentralización clásica, los actores también enumeraron requisitos vinculados con la regionalización. Una vez más, el punto de la igualdad de condiciones fue defendida por gran parte de los *stakeholders* sectoriales, como por ejemplo SPFA (2009, p. 2). Esa igualdad era para NFFO (2009, p. 2) causa y consecuencia de la regionalización: al introducir una decisión por cuencas marítimas se dejaría de lado la práctica de las derogaciones, partiendo entonces desde un marco inicial que asentara justamente las bases para la coherencia desde el principio. Prellezo & Curtin (2015, p. 48) coinciden con dicha perspectiva, al especificar que la regionalización concierne la implementación y monitoreo manteniendo estándares comunes dentro de la UE. Ahora bien, ACFA (2009, p. 5) argumentó de manera acertada que la regionalización tenía sentido si ese marco común se limitaba. A este nivel, ciertos organismos consultivos y científicos coincidieron: la modificación del proceso de territorialización de la PPC solo tendría sentido si se garantizan los límites de las partes involucradas. Hay igualmente que añadir que la propia comisaria europea de pesca, María Damanaki, coincidió en dicho diagnóstico cuando en su intervención ante la eurocámara dijo el 25/02/2010: “Para mencionar solo algunas otras prioridades: una clara igualdad de oportunidades para el Mediterráneo y las otras áreas respecto a los pescadores de otros países, eso es correcto [...]” (Damanaki, 2010, junio/08).

Paralelamente, los actores también enumeraron preferencias ligadas a la regionalización. NFFO (2009, p. 2) defendió la necesidad de establecer una perspectiva pragmática mientras

que el Ministerio de Agricultura, Bosques y Alimentación de la República de Eslovenia (2009, p. 3) la regionalización debía también ser ampliada al sistema de recolección de datos con el fin de garantizar su supervisión. Apuntando más allá, LDRAC (2009, p. 2) anotó de manera coherente, que la regionalización también tenía que plantear cómo iba a trabajar de manera horizontal con las Organizaciones Regionales de Pesca (ORP) para usar de manera más eficiente sus recursos humanos y materiales, además de inducir una armonización entre normas y buenas prácticas internacionales con las de la UE. Finalmente, para Assises de la pêche (2009, p. 10) la regionalización debía ser concebida como un cambio progresivo para que las propias personas de las instituciones fueran asimilando los cambios y empoderándose en consecuencia. Se puede ofrecer un resumen de las preferencias relativas a la territorialización como sigue.

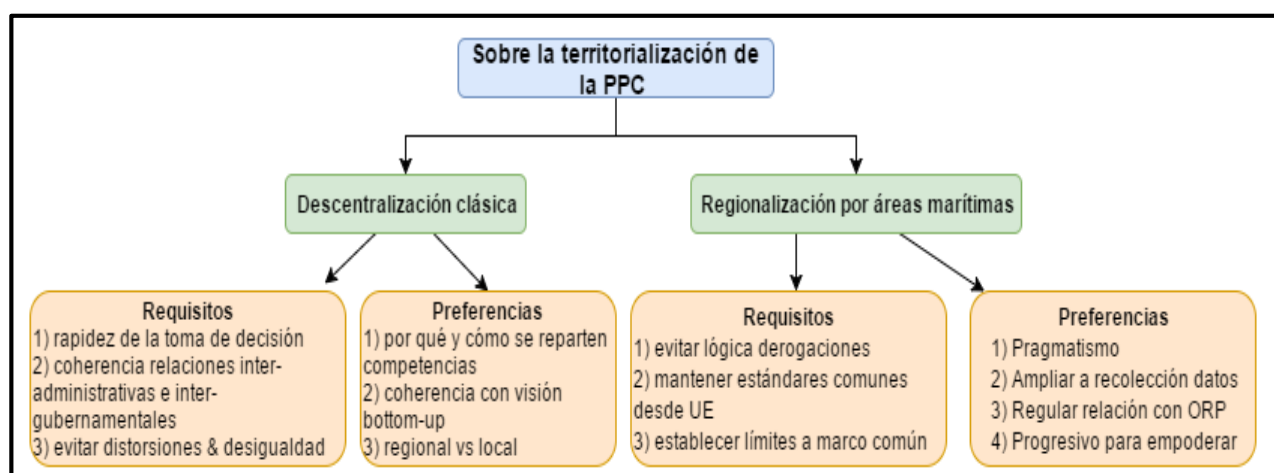


Figura 64. Corrientes de preferencias sobre la territorialización de la PPC

Fuente: elaboración propia

2.3.1.6 Preferencias de los actores sobre transparencia y rendición de cuentas

Una vez revisadas las preferencias relativas a la territorialización, se pasa al estudio de las preferencias de los actores relativas a la transparencia y rendición de cuentas. Como para anteriores temas, se han identificado tres sub-corrientes de preferencias.

La primera corriente tiene que ver con la transparencia desde la dimensión interna de la PPC, es decir, sobre la regulación en aguas comunitarias. La gran mayoría de los *stakeholders* incitaron a que la nueva PPC fuera más abierta y transparente. Por ejemplo, para Greenpeace

European Unit (2009, p. 18) la transparencia era casi más relevante que el problema del nivel de la decisión, puesto que, de la misma manera que los profesionales del sector eran responsables de sus acciones, los decisores tenían que serlo con la formulación de la política. Cabe resaltar que, uno de los puntos que Greenpeace estimaba más opacos era el Consejo de Ministros. Yendo más lejos, para CCB (2009, p. 4) el mantenimiento del papel central de la UE solo podía ser visto como legítimo si aumentaba en transparencia y apertura, comprometiéndose a cumplir sus objetivos y principio, inclusive en la gestión de los fondos¹⁰⁰. Esta misma posición fue incluso defendida por actores públicos, como la Unidad de Medio Marino belga (2009, p. 4).

Por su lado, Euro Coop (2009, p. 2) añadió a esta discusión la necesidad de que los procesos no solo fueran transparentes, sino que también aseguraran igualdad de condiciones en la participación para los *stakeholders* involucrados. Ciertos profesionales del sector como CFFA (2009, p. 5) también vincularon la deficiente transparencia del sistema de la PPC 2002 con la insuficiencia o indisponibilidad de información, lo cual disminuía el papel y potencial que podían jugar los *stakeholders* más pequeños con incapacidad de generar sus propios datos científicos. Para ciertos actores públicos, como el gobierno de Bulgaria (2009, p. 5) tampoco existía transparencia en la obtención de datos, análisis o mecanismos de asesoría científica.

De la misma forma, para la Unidad de Medio Marino belga (2009, p. 4) se debía también aumentar la transparencia de las negociaciones, en tanto que, no hacerlo significaba perpetuar la posibilidad de fijar medidas contrarias a los objetivos finales de la política en sí. A este respecto, llama la atención que para Carpenter, Kleinjans, Villasante & O’Leary (2016, p. 14) la opacidad relacionada con la fijación de las cuotas y TACs siga siendo una realidad en 2016, con un sistema decisonal que sigue creando distancias entre las recomendaciones científicas y las decisiones políticas. Uno de los problemas sería que aún en la actualidad no existen datos históricos de las negociaciones, las cuales son de hecho a puerta cerrada. Por su parte, las ONG sostuvieron fuertes posiciones que defendían la transparencia como necesaria para democratizar el proceso (Ecologistas en Acción, 2009, p. 2) e incitaban a los actores a no solo tomar las decisiones de manera más abierta sino también explicar las razones de su decisión (The Pew Environment Group, 2009, p. 3). Paralelamente, otros como el CFFA (2009, p. 6),

¹⁰⁰ Defendido por el europarlamentario Melo (2010, mayo/05): “Es necesario comprobar si se están utilizando bien los fondos de la Unión [...]” .

subrayaron igualmente la deficiente transparencia en los mecanismos de implementación que habían sido establecidos en la incipiente regionalización de la PPC de 2002. Finalmente, aunque fue un tema muy escasamente abordado (solamente por la industria procesadora y algunas ONG), la transparencia también fue relacionada con la certificación y seguimiento de los alimentos derivados del mar (mencionado por, entre otros, Greenpeace European Unit, 2009, p. 7).

La segunda sub-corriente identificada es la de la transparencia desde la dimensión externa de la PPC, casi exclusivamente tratada por *stakeholders* de aguas lejanas y ONG vinculadas con la defensa de poblaciones de países terceros (mayoritariamente centradas en países africanos y, en menor medida, asiáticos). Para EPF&ORTHONGEL (2009, p. 30) se debía reducir la opacidad sobre cómo y qué se negociaba exactamente con los países externos a la UE. Este punto fue defendido por varios europarlamentarios, principalmente Mastella (2011, junio/23) en su intervención¹⁰¹. Asimismo, el problema concernía la baja rendición de cuentas y documentación disponible (Carpenter, Kleinjans, Villasante & O’Leary, 2016, p. 14). Puntos similares fueron defendidos por ONG, como por ejemplo las organizaciones del sector pesquero tradicional de África Occidental (“West African artisanal fishing sector organisations”, 2009, p. 1). Según dichos actores, la necesidad de la transparencia no solo concernía la decisión comunitaria, sino que también hacía falta más información para conocer el impacto real socioeconómico y ecológico de los acuerdos en los países socios (West African artisanal fishing sector organisations, 2009, p. 4). Los puntos que necesitaban mayor transparencia eran: a) los sistemas de licencias; b) los precios ofrecidos a los productores; c) los precios en los mercados locales; d) las subvenciones y ayudas percibidas (West African artisanal fishing sector organisations, 2009, p. 4). Los propios europarlamentarios apoyaron la necesaria transparencia, entre ellos Fraga (2011, marzo/07) y Cadec (2011, marzo/07) quienes en sus intervenciones insistieron en dicho punto para las negociaciones con Mauritania.

La tercera sub-corriente detectada sería la de la transparencia, entendida como aclaración de la repartición de responsabilidades; es importante decir que no fueron muchos los actores que ofrecieron explicaciones directas sobre este asunto y los que lo hicieron fueron *stakeholders*

¹⁰¹ “La Unión Europea deberá recibir informes periódicos sobre la aplicación del Acuerdo, con objeto de facilitar el control, la transparencia y la coherencia política de cara al desarrollo” (Mastella, 2011, junio/23).

sectoriales y ONG. De acuerdo con CNPMM (2009, p. 11), la visión secuenciada de la política se tenía que acompañar por una definición de cada uno de los roles (consulta, decisión, aplicación), su nivel de acción e interacción. Es interesante subrayar que como lo precisó CRPM (2009, p. 3), la transparencia en las responsabilidades también tenía que aumentar entre los propios *stakeholders* sectoriales. The Pew Environment Group (2009, p. 2) argumentó igualmente que se tenían que dar orientaciones claras para los tomadores de decisiones, así como los gestores, estableciendo de antemano indicadores para evaluar el alcance de los objetivos. El problema era según The Pew Environment Group (2009, p. 2) que la ausencia de indicadores, medidores de cumplimiento e hitos, facilitaba la flexibilidad y visión cortoplacista por motivos políticos.

En definitiva, las posiciones de todos los actores tendieron a confirmar la aseveración presentada por De Santo (2016, p. 91), quien afirma que al vivir en una era de creciente rendición de cuentas, la participación de los involucrados termina siendo central para generar confianza en ambos sentidos (pescadores hacia políticos y viceversa). De hecho, este tema de la rendición de cuenta solo fue abordado en la eurocámara por Feio (2010, noviembre/23) en su intervención: “Creo que es esencial que los funcionarios públicos rindan cuentas al público en general”. Se podrían resumir las preferencias relativas a la transparencia y rendición de cuentas a través del esquema presentado en la Figura 65.

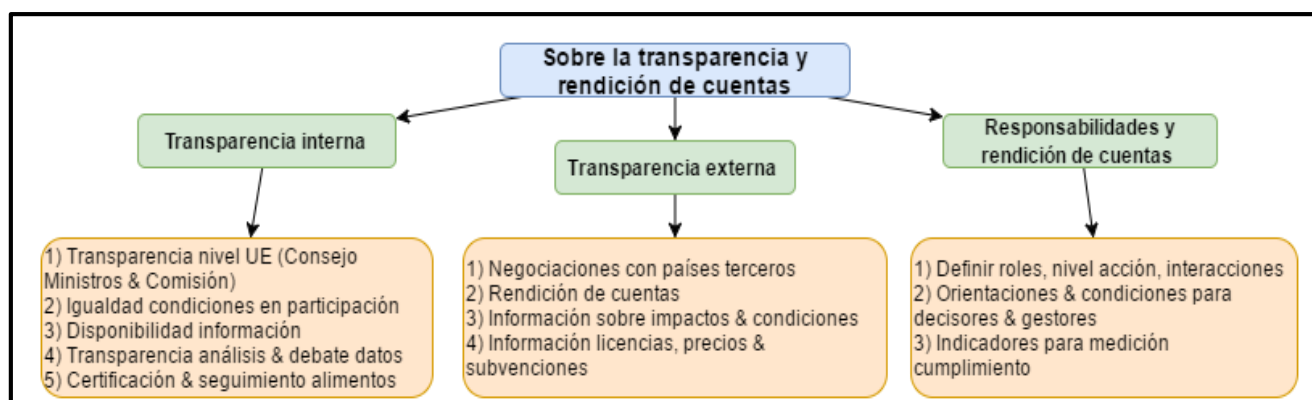


Figura 65. Corrientes de preferencias sobre la transparencia y rendición de cuentas

Fuente: elaboración propia

2.3.1.7 Preferencias de los actores sobre las interacciones en la gobernanza

A pesar de tener especial relación con la transparencia, entendida como resultado de una mejor aclaración de los roles atribuidos a los actores, el tema de las interacciones entre actores

es distinto. En efecto, ya no se trata de saber quién hace qué sino cómo se puede mejorar la gobernanza modificando las interacciones entre los actores mismos. A este nivel, ciertos actores, especialmente ONG y organismos consultivos, hicieron hincapié en la necesidad de reducir las barreras que existían entre los actores a lo largo de los procesos (The Pew Environment Group-Annex2, 2009, p. 8), especialmente por la rigidez de los marcos institucionales en los cuales actúan. La coordinación era pues necesaria, tanto para el tratamiento de las problemáticas comunes como para integrar la mitigación frente al cambio climático en la nueva PPC (CRPM, 2009, p. 6). De hecho, llama la atención que existía una clara percepción entre los actores en 2009 que la PPC estaba desvinculada de los objetivos medioambientales más amplios. Por ejemplo, la Unidad Belga de Ambiente Marino (2009, p. 3) argumentó que un problema latente a resolver era la falta de coordinación entre la administración de la UE, dedicada a los temas ambientales y la centrada en la pesca, trabajando ambos de manera aislada.

Paralelamente, los *stakeholders* tendieron a subrayar que se debía mejorar el acceso a la información simplificando los procedimientos, dado que incluso los RACs, debían hacer solicitudes antes la Comisión para poder acceder a los datos del propio Comité científico, técnico y económico de la pesca (EPF&ORTHONGEL, 2009, p. 29). Avanzando mas allá, aun ciertos *stakeholders* como por ejemplo EAA&CIPS&EFTTA (2009, p. 9), defendieron que los propios actores vinculados al sector debían mejorar su comprensión de cómo funcionaba la ciencia, partiendo del principio que establece que la mala relación entre pescadores y científicos era originada por una incomprensión mutua. Además, entender mejor cómo y qué hacía la ciencia, suponía para varios *stakeholders* sectoriales una manera de mejorar su propio papel asesor. Inclusive el gobierno sueco amplió esta idea, al defender que facilitar el acceso a la ciencia con alta credibilidad redundaba en un papel renovado para el Consejo y el Parlamento. De hecho, en la eurocámara, los diputados defendieron de manera recurrente que los datos científicos debían ser el sustento primero para la toma de decisiones (en Anexo 23, Tabla 8 se encuentran las citas de las intervenciones relacionadas). Estas visiones fueron completadas por varios actores, como DFSO (2009, p. 9), quienes sostenían la necesidad de establecer también mecanismos destinados a que las revisiones y ajustes de la política fueran más rápidos, teniendo mayor dinamismo y reactividad. Es decir, la mala coordinación entre actores ralentizaba toda la PPC.

2.3.1.8 Preferencias de los actores sobre la participación como proceso

Una vez aclaradas las preferencias de los actores, vinculadas con la coordinación entre actores, es coherente examinar las posiciones relativas a la participación. Existieron cuatro grandes tipos de corrientes vinculadas con las preferencias sobre la participación como proceso.

Primero, la gran mayoría de los involucrados en 2009 coincidieron en la necesidad de abrir el proceso a través de la participación. Para EPF&ORTHONGEL (2009, p. 30) la participación de los representantes de las industrias pesqueras era una necesidad al ser los responsables de su aplicación. Para ArtesanalPesca (2009, p. 7) la justificación fue aun más sencilla y directa: a recursos comunes hacen falta metas y métodos comunes. Al opuesto, aunque las ONG defendieron la participación, casi todas entendieron el llamado como propio, asumiendo que los que justamente no tenían suficiente voz eran ellos y los expertos independientes. Ecologistas en Acción (2009, p. 6) llegó incluso a defender la necesidad de esa participación para introducir actores que justamente no tuvieran intereses directos en la actividad pesquera (como ellos). Es interesante que algunos actores públicos, también fueron altamente críticos con el papel de los pescadores. Por ejemplo, la Unidad belga de ambiente marino (2009, p. 2) opinó que la industria tenía deficiente rendición de cuentas y responsabilización por un acercamiento *top-down* que no había establecido los incentivos para el cumplimiento.

Por el contrario, desde la academia el apoyo a dicha apertura fue cuasi-unánime. Dörner et al. (2014, p. 1134) sostuvieron por ejemplo que la participación debía darse en todas las fases de la PPC, por ser esencial para garantizar prácticas sostenibles en las pesquerías. Vale la pena recordar incluso a De Santo (2016, p. 91), para el cual es central el proceso mismo de incorporación de los *stakeholders*, entendiendo que cuanto más temprana es mejor, estableciendo criterios desde el principio, institucionalizando las relaciones y estableciendo marcos socioeconómicos y ecológicos. El marco es esencial para evitar que se generen expectativas incumplidas que deriven en desilusión. Como bien amplía De Santo (2016) “En un proceso de verdadera colaboración, el papel del gobierno no es sólo de procedimiento, sino que participa activamente en la negociación y el resultado final es afirmado / institucionalizado a través de una decisión formal¹⁰²” (p. 91).

¹⁰² Traducción propia del inglés al castellano.

Ahora bien, aunque las ONG defendieron tímidamente la participación de los *stakeholders*, estos últimos no las mencionaron y tuvieron una posición de franca oposición, al hecho de permitir que siguieran influenciando un sector donde no tenían intereses directos (es decir, el argumento exactamente opuesto al de las ONG). Para ETF (2009, p. 6) la participación debía incorporar a los sindicatos en los comités regionales y la responsabilidad de que la participación tuviera los medios suficientes debía recaer en la propia UE. Al respecto, ANACEF & ANEPAT (2009) recordaron que “La tendencia comprobada en las decisiones de política pesquera, es apartar a los pescadores, e introducir cada vez más funcionarios y los denominados grupos interesados, que no asumen responsabilidades por las consecuencias de sus actuaciones” (p. 1). Es por ello que, por ejemplo, desde los pescadores, especialmente del Norte, plantearon su participación como un derecho y no simplemente una petición, entendiendo que estaban defendiendo sus ingresos (NUTFA, 2009, p. 1). Vale mencionar a SCEP (2009, p. 2) que fue inclusive más lejos al presentar la participación como una manera de reconocer el papel de la industria como co-experto de cara al seguimiento de los *stocks*. Por su parte, Marine Conservation Society (2009, p. 10) defendió que era una manera también de deshacerse de la culpabilización de la industria sin que esta pudiera responder. Es interesante que muchos pescadores defendieron que la ciencia debía tenerlos más en cuenta porque eran los que conocían el estado de los caladeros a diario y no los científicos que visitaban el mar de manera esporádica. Los propios europarlamentarios abogaron por una mejor relación entre científicos y pescadores¹⁰³.

La tercera corriente identificada fue la compuesta por aportes de *stakeholders*, enfatizando la necesidad de establecer un contexto de participación que evitara la desigualdad entre las partes interesadas. Por un lado, ciertos actores sostuvieron la idea de que existía una imagen de participación inclusiva que no era real. Por ejemplo, The Fishermen's Association Limited (2009, p. 1) criticó que el Libro Verde daba la ilusión de que los *stakeholders* ya estaban involucrados en la toma de decisión. Por otro lado, algunos no dejaron pasar la oportunidad en 2009 para resaltar que existía la impresión de que la participación era desequilibrada, al tener mayor espacio y poder la pesca industrial en detrimento de la de bajura (SSFD, 2009, p. 3) o aun al multiplicarse los actores escuchados y diluirse la voz de las pesquerías tradicionales.

¹⁰³ Por ejemplo, Belder (2010, febrero/25) en su intervención: “Cuando los pescadores son capaces aportar sus conocimientos y de ayudar a perfilar la política, ello amplía la base de esa política de modo considerable y nos ayudará a ponernos en la ruta adecuada [...]”

Sobre este punto, vale la pena resaltar que numerosos *stakeholders* veían las aportaciones de las ONG como limitadas, al abstenerse en los RACs sobre las deliberaciones relativas a elementos técnicos (EPF&ORTHONGEL, 2009, p. 29). Finalmente, otros stakeholders (como de nuevo EPF&ORTHONGEL, 2009, p. 29) mencionaron igualmente la impresión extendida de que siempre participaban los mismos, por lo que los que participan en los RACs son actores que ya participaban, inclusive a través de los procesos y mecanismos de participación que había antes de la PPC de 2002. Esta crítica estaría fundamentada en la confusión que generaba la idea de la participación, coherente con la afirmación hecha por De Santo (2016): “Hay una diferencia entre la consulta y la colaboración verdadera, que es más difícil, pero también es más probable que conduzca a resultados positivos en el comportamiento del usuario, así como la aplicación de políticas más eficaces¹⁰⁴” (p. 91).

La cuarta corriente de preferencias fue la defensa de la participación para los actores más vulnerables, especialmente en el sector externo. No es de extrañar entonces que los que mencionaron esta perspectiva fueran *stakeholders* sectoriales, ONG defensoras de poblaciones no-UE, así como gobiernos de regiones periféricas. Para las organizaciones de pesca artesanal de África Occidental (“West African artisanal fishing sector organisations” en inglés; 2009, p. 3) la participación también significaba tener en cuenta las opiniones de aquellos por fuera de la UE afectados por los acuerdos externos, especialmente personas en situación de vulnerabilidad como las mujeres. En cuanto a la opinión del Gobierno regional de las Azores (2009, p. 6), este defendía que Macaronesia debía constituir una unidad de gestión diferenciada y que las identidades particulares de las zonas ultra-periféricas fueran escuchadas, especialmente la pesca artesanal por ser fuente de empleo y sustento vital de poblaciones con reducidas alternativas. Se sintetizan las corrientes vinculadas con la participación como proceso a través del esquema mostrado en la Figura 66.

¹⁰⁴ Traducción propia del inglés al castellano.

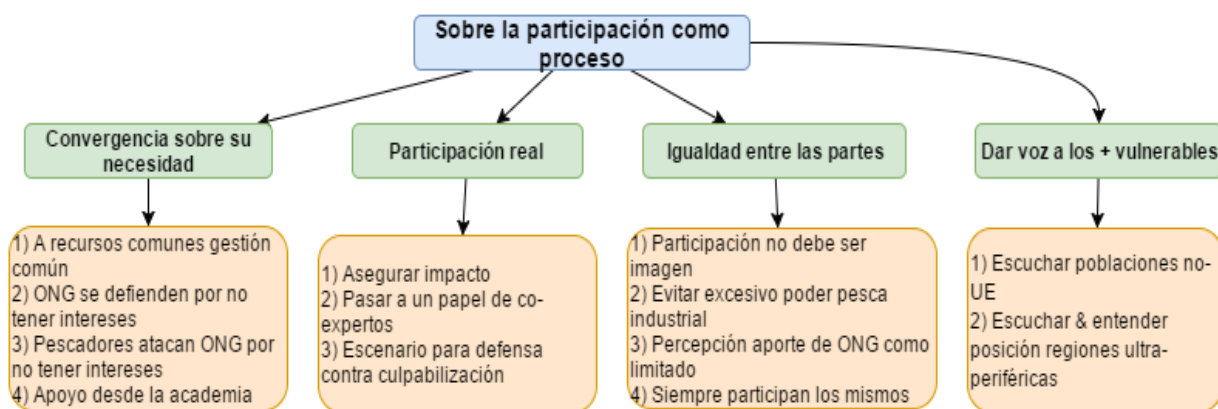


Figura 66. Corrientes de preferencias sobre la participación como proceso

Fuente: elaboración propia

2.3.1.9 Preferencias de los actores sobre los resultados de la participación

Una vez comentadas las corrientes de preferencias relativas al funcionamiento de la participación, se ofrecen ahora algunas aclaraciones sobre las preferencias de los actores en relación a los resultados de la participación en los procesos decisoriales. Ahora bien, en cuanto a los efectos de la participación desde la academia, está claro que son muchos los autores que la han defendido como fuente para la mejora de la formulación e implementación de las políticas. Según De Santo (2016, p. 91) la participación de *stakeholders* en procesos decisoriales ambientales tiene efectos positivos porque permiten comprender mejor los desafíos de problemas altamente complejos, especialmente gracias a la diversidad de conocimientos, información y valores. Para De Santo (2016, p. 91) la resistencia de los políticos a dejar participar más partes interesadas en las políticas medioambientales favorecería el fracaso de las políticas. Razón por la cual, resulta notorio que el europarlamento percibiera como necesaria y positiva la participación¹⁰⁵. De Vos et al. (2016) lo sintetizaron de manera sencilla: cuanto mayor la involucración de los pescadores, mayor el éxito de la medida adoptada (p. 2).

Más allá de la posición teórica, uno de los puntos positivos que mayor convergencia creó entre los actores, fue la percepción de que la participación era una manera eficaz de mejorar el cumplimiento de la PPC. Para ArtesanalPesca (2009, p. 16) la mayor centralización significaba

¹⁰⁵ Por ejemplo, Rodust (2010, febrero/25) en su intervención: “A los afectados se les incluirá ahora en el proceso de toma de decisiones”.

menor conocimiento de las realidades de los estados-miembro, haciendo más difícil la aplicación de la PPC. Es por ello que, como defendió SWFPA (2009, p. 6), para muchos pescadores los niveles de cumplimiento estaban directamente vinculados con el enfoque *bottom-up* y la participación. The Fishermen's Association Limited (2009) lo dijo más claramente: “Ninguna medida que no tenga apoyo de la industria tendrá éxito. Debe tener plena y amplia participación, no una mentalidad top-down. Las leyes y reglamentos deben ser reexaminados. Algunos de ellos son francamente inútiles y dañinos¹⁰⁶” (p. 3).

Para los entes del sector público, la visión era concordante aunque más propositiva. Por ejemplo, de acuerdo con el Gobierno de Bulgaria (2009, p. 3) se debían atribuir directamente funciones de regulación a las organizaciones pesqueras para fijar las cuotas y establecer mecanismos sancionadores para los incumplidores. Una posición parecida fue defendida por Cornwall Sea Fisheries District (2009, p. 3), para quien la responsabilización vía participación solo podía ser beneficiosa para la PPC, al reducir costes y aumentar el cumplimiento. Para la Agencia Federal para la Conservación de la Naturaleza de Alemania (2009, p. 11) el argumento fue el mismo, resaltando por ejemplo que la participación debía ser temprana, pero solo contemplada a condición de que el incumplimiento conllevara sanciones reales. Cabe destacar que los organismos consultivos y científicos apoyaron argumentaciones similares; por ejemplo, EUCC Marine Team (2009, p. 2) veía la participación como posible a cambio de mayor transparencia desde la UE. Por último, para otros como el RAC Pelágico (2009, p. 8), había que recordar que la participación y asesoría no podían limitarse solo a determinar si las normas respetaban el principio de precaución o no.

A pesar de las visiones positivas relativas a la participación como proceso, los actores, especialmente *stakeholders*, tendieron a recordar que esta no garantiza por sí sola la mejora del sistema decisonal. Dicha idea fue defendida desde la academia por De Santo (2016, p. 91), para quien el proceso en el cual Reino Unido fijó las Zonas de conservación marítima, mostró de manera fehaciente que la participación no lleva forzosamente a una modificación de las decisiones ya planteadas por los actores dominantes (en el caso de estudio el gobierno designó menos áreas de las inicialmente previstas y generó desilusión en los participantes). En resumen de todas estas posiciones: la participación no bastaba para generar una mejor política.

¹⁰⁶ Traducción propia del inglés al castellano.

Es de notar que la posición crítica vino de todos los ámbitos geográficos. Para CNPMM (2009, p. 11) los profesionales se sentían arrinconados y decepcionados por la gestión de la PPC de 2002, al considerar que sus propuestas no eran escuchadas y sus explicaciones sobre las particularidades obviadas. Los más indignados y estupefactos por esta situación, fueron las pesquerías de bajura, tales como el Grupo de Pescadores de Sesimbra (2009, p. 2). Para FNCP (2009, p. 8) el impacto de la consulta o de la participación era escasa, mientras no se garantizara su carácter vinculante. Además, para muchos pescadores, la desconfianza y simple escucha “por cumplir” era infundada y contraproducente, en la medida que el sector tenía capacidad, experiencia y opiniones fundamentadas en un conocimiento extenso del mar. Con respecto a esto, FNCP (2009, p. 8) añadió que los organismos consultivos tenían la ventaja de consensuar las posiciones de las partes implicadas. Tal vez una de las posiciones más interesantes sobre este punto durante el proceso de consulta, fue el de SPFA (2009) por enunciar algo básico pero necesario: “Los interesados tienen que estar capacitados para creer que sus contribuciones cuentan y participar en todos los niveles” (SPFA, 2009, p. 2). Se propone a continuación y a modo de conclusión sobre las corrientes de preferencias, el esquema siguiente. (Ver Figura 67)

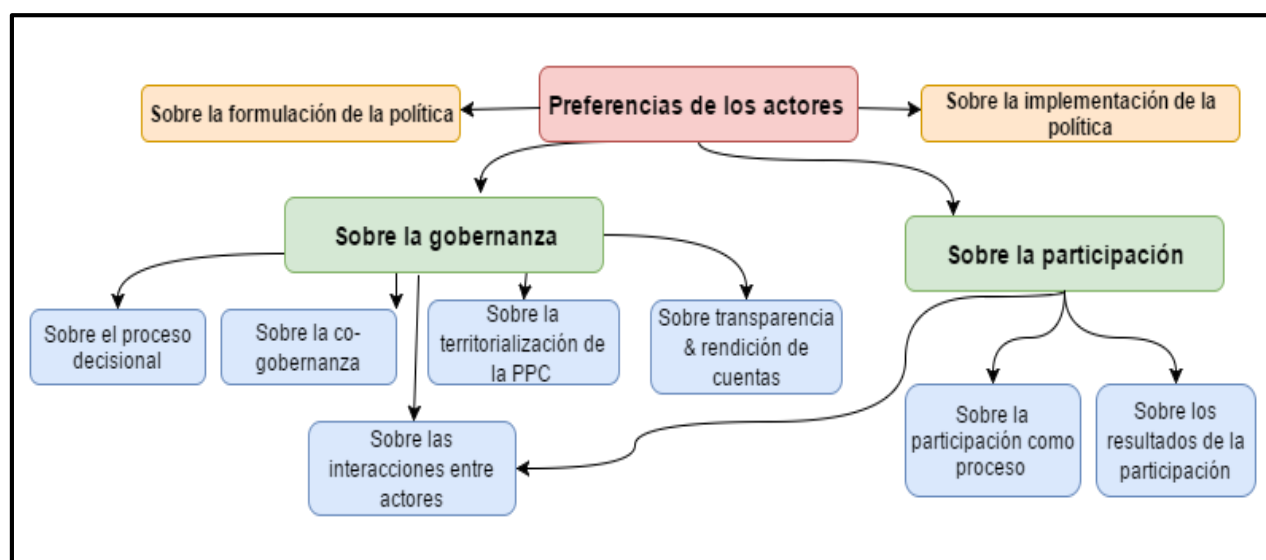


Figura 67. Panorama temático de las preferencias de los actores para la PPC

Fuente: elaboración propia

2.3.2 Intereses y objetivos de los actores

Una vez revisadas las principales corrientes de preferencias de los actores, se analizan ahora los intereses y objetivos de los mismos a partir de los conceptos de Dente & Subirats (2014).

En un primer lugar se examinan los objetivos de resultado y en un segundo lugar los objetivos de contenido. Como se hizo anteriormente, se ha conseguido establecer sub-temas principales que orientan la reflexión.

2.3.2.1 *Objetivos de resultado*

En cuanto a objetivos de resultado, hubo una evidente entre todas las argumentaciones: la conservación de las reservas haliéuticas. Algunas ONG recordaron incluso que no se trataba de una elección sino una obligación. Oceana (2009, p. 4) recordó que la convención internacional sobre diversidad biológica, requería que para 2012 por lo menos 10% de las aguas fueran áreas marítimas protegidas. Ahora bien, más allá de los objetivos de resultado más evidentes, se encontraron tres transversales a un gran número de argumentaciones.

La primera temática relevante entre los actores fue paradójicamente la defensa o ataque a los derechos transferibles (propuesta sometida a opinión por la Comisión en el Libro Verde). La noción venía siendo ya usada en países del mundo, como por ejemplo Nueva Zelanda, caso analizado en Dörner et al. (2014, p. 1135) y cuya conclusión consistía en que era una manera diferente de vincular al sector extractivo en la gestión haliéutica. En el proceso de 2009 el apoyo a este sistema fue especialmente mitigado. Los que más lo defendieron fueron representantes grandes de pesquerías. Por ejemplo, Cepesca (2009, p. 1) apoyó el establecimiento de un sistema de derechos individuales transferibles. SWFPA (2009, p. 5) o EuroCommerce (2009, p. 3) hicieron lo mismo, patrocinando el segundo el papel que podían jugar las organizaciones de productores. Paralelamente, el apoyo de algunos actores fue argumentado de manera indirecta, como por SSFD (2009, p. 5) para quién la PPC debían ante todo deshacerse del Sistema de cuotas y TACs. La perspectiva de los europarlamentarios estuvo también dividida, siendo uno de los que defendió la medida el europarlamentario Hannan (2011, mayo/12)¹⁰⁷.

Al opuesto, una gran parte de los *stakeholders* vinculados con las pesquerías artesanales o de bajura, argumentaron con gran vehemencia contra los derechos transferibles por ser una

¹⁰⁷ Sin embargo, lo cierto es que la jurisdicción territorial y los derechos de propiedad son la única base segura para la conservación. Si observamos a los países que han llevado a cabo políticas de conservación de la pesca con éxito [...]. Entretanto, la mejor forma y la más segura de garantizar que tratemos al pescado como un producto que siempre existirá es reconocer los derechos de propiedad de las personas a cuya jurisdicción pertenecen las aguas de que se trate [...]. (Hannan, 2011, mayo/12)

posible fuente de desigualdad entre pescadores. Según NUTFA (2009, p. 3) este instrumento era incompatible con el mantenimiento de las cuotas e iba en detrimento de los intereses colectivos. En consideración de Europêche-COGECA& ETF (2009, p. 5), de ser usados los derechos transferibles, se debían establecer salvaguardas para evitar su concentración en pocas manos con mayor capacidad financiera y extractiva. También hubo algunos eurodiputados que expresaron de manera directa su rechazo, tales como Ferreira (2011, mayo/09)¹⁰⁸ o Wałęsa (2010, febrero/25)¹⁰⁹.

La segunda temática que constituyó un objetivo de resultado, fue la relativa a la prohibición de los descartes. Vale la pena sin embargo precisar una tendencia clara: paradójicamente los descartes no estuvieron en el corazón de los objetivos del sector pesquero. En realidad, los *stakeholders* tendieron a atacar más el sistema decisional que las medidas propuestas: ganar peso en la formulación e implementación, era pesar en el funcionamiento y no simplemente centrar sus esfuerzos en las medidas propuestas. Como ya se vio anteriormente, los que más lucharon contra los descartes fueron las ONG y los actores externos. Casi todos los *stakeholders* argumentaron en su contra, los poderes públicos mantuvieron posiciones mitigadas o callaron al respecto y los organismos consultivos y científicos lo apoyaron con reservas sobre los métodos para su aplicación. En cuanto a los eurodiputados, las posiciones fueron mitigadas, aunque pocos se alzaron abiertamente en contra¹¹⁰.

Los pescadores argumentaron que no podían cumplir con una prohibición simple y llana de los descartes. Sus buques y puertos no estaban adaptados a la medida, teniendo almacenamiento a bordo limitado además de problemas que se derivarían para la seguridad de la navegación (CNPMM, 2009, p. 27)¹¹¹. De Vos et al. (2016, p. 3) mencionan a este respecto los testimonios de los pescadores holandeses, quienes argumentaron que el pescado desembarcado

108 “El Parlamento debería adoptar una postura clara rechazando esta propuesta” (Ferreira, 2011, mayo/09).

109 “[...] Estoy refiriéndome con ello a un sistema de cuotas individuales transferibles, o ITQ” (Wałęsa, 2010, febrero/25).

¹¹⁰ Uno de los pocos fue (Bufton, 2010, febrero/25) en su intervención: Pero devolver al mar los peces muertos que ya han sido capturados y son buenos para la mesa es sin duda lo contrario a la sostenibilidad [...]. Si la Comisión se sale con la suya, se verán obligados a desembarcar todo lo que capturan y hacer el recuento de su cuota frente a la nacional.

¹¹¹ La seguridad solo fue mencionada una vez en los debates de la eurocámara relativos a la pesca, de la mano de do Céu Patrão (2010, febrero/25): “La antigüedad de algunos barcos, la falta de seguridad en cubierta y la falta de formación en seguridad adecuada aumentan la probabilidad de accidentes”.

no podía sobrevivir, pero que el descarte tal vez sí. Según De Vos et al. (2016, p. 3), los pescadores reclamaron mayor confianza en su criterio y conocimiento sobre lo que podía ser aplicado o no, exhortando a los funcionarios y políticos a tener una visión más pragmática y fehaciente de sus actividades profesionales. Tal como se ve en muchos aportes de 2009 y como lo confirman de Vos et al. (2016, p. 4), numerosos pescadores asimilaron la propuesta de la prohibición con una excesiva influencia de las ONG en el proceso de reforma.

La tercera temática vinculada con los objetivos de resultado, fue la omnipresente responsabilidad de la industria pesquera, aunque con connotaciones diferentes. Para los *stakeholders* se trataba de que se confiara más en los pescadores. Algunos como EAPO (2009, p. 4) incluso defendieron la auto-regulación: que se les impusieran los objetivos pero que pudieran elegir los medios y reglas para alcanzarlos. Los organismos consultivos también coincidían en la responsabilización aunque sin llegar a la auto-gestión. Por ejemplo, en palabras de ACFA (2009) era “necesario que se le otorguen responsabilidades en relación a la explotación y la gestión de un recurso público, siempre que pueda demostrar su capacidad de ejercer una pesca sostenible” (p. 6). A la vez, EUCC Marine Team (2009, p. 2) defendió que la salida a la tragedia de los comunes, residía en una implementación en la cual la permanencia de las licencias dependiera del cumplimiento. Se ve entonces que la posición de los científicos y asesores defendía la responsabilización desde un enfoque de incentivos y sanciones; al igual que las ONG como Greenpeace European Unit (2009, p. 21) que llegó a sugerir una perspectiva extrema como la reversión de la carga de la prueba por parte de la UE (los pescadores debían probar su inocencia en vez de que la UE mostrara la culpabilidad). En la Figura 68 se sintetizan las diferentes corrientes para los objetivos de resultado.

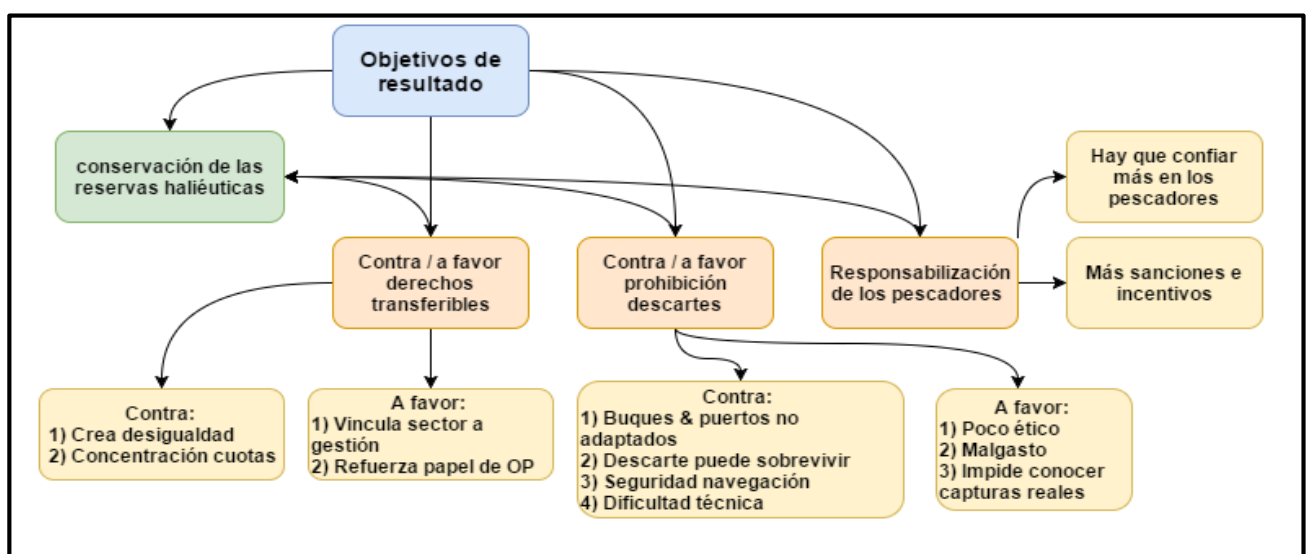


Figura 68. Panorama de los objetivos de resultado de los actores

Fuente: elaboración propia

2.3.2.2 *Objetivos de contenido*

Una vez revisadas algunas de las temáticas vinculadas con los objetivos de resultados, se examinan ahora las relativas a los objetivos de contenido. A este nivel, se encontraron cuatro grandes objetivos de contenido entre los actores. El primero sería el dar visibilidad y explicar la problemática particular del sector externo, que como defendió Cepesca (2009, p. 1) tenía la misma importancia que las aguas comunitarias. Se identificaron dos tendencias en los objetivos de contenido relativas al sector externo: 1) defender el papel de los pescadores europeos en aguas extra-comunitarias; 2) defender y preservar las condiciones para el desarrollo de las poblaciones en los países cuyas aguas son surcadas por buques comunitarios. En cuanto a la primera dimensión, fue principalmente defendida por *stakeholders* sectoriales como por ejemplo ANACEF & ANEPAT (2009, p. 15), para quienes los países en vías de desarrollo no tenían pesquerías capaces de aprovechar de manera industrial sus recursos: era mejor que los aprovecharan pescadores responsables y comunitarios a flotas con banderas de conveniencia que irrespetaban los principios de una pesca sostenible. Además, muchos pescadores percibían que no había que confundir los acuerdos externos con la política de cooperación al desarrollo, que si bien estaban ligadas, no se le podía pedir a la pesca ofrecer soluciones para las cuales no estaba ni preparada ni pensada. Esta posición fue exactamente la contraria a la de la mayoría de los europarlamentarios. Uno de los puntos centrales a entender, tiene que ver con que los acuerdos pesqueros fueron vistos de manera unánime por los eurodiputados, como una herramienta para la difusión de los principios democráticos y del buen-desarrollo en países externos a la UE (en Anexo 27 Tabla 9 se encuentra una lista de las citas de europarlamentarios que defendieron esta perspectiva). En definitiva, los europarlamentarios debatieron la utilidad de los acuerdos, estimando por ejemplo Ferreira (2010, noviembre/23) que eran beneficiosos para ambas partes¹¹².

112 La firma de los acuerdos de pesca bilaterales entre la UE y terceros países garantiza el acceso de las flotas de la UE a las fuentes de peces que son significativas en términos cuantitativos y cualitativos, mientras que, al mismo tiempo, la canalización de recursos financieros a estos países que a menudo llegan a destinar una gran parte de su presupuesto disponible para la aplicación de políticas en muchos ámbitos, no solo para la política pesquera. (Ferreira, 2010, noviembre/23)

Para la segunda dimensión, los actores públicos, organismos consultivos y ONG, trataron de dar voz a los países externos a la UE. Para las regiones Aquitaine, Basse-Normandie, Bretagne, Pays de la Loire et Poitou-Charentes (2009, p. 12) la UE tenía ya muchos acuerdos bilaterales, pero se tenía que asegurar que fueran equilibrados con los socios así fueran países desarrollados (Islandia o Noruega) o en vías de desarrollo (africanos principalmente). Para muchos actores públicos los acuerdos externos debían fomentar la adopción de sistemas de gestión sostenible entre las poblaciones locales, allá donde pescaran los buques de la flota comunitaria. Hubo posiciones aun más holísticas, como la de ACFA (2009, p. 16), para quien los acuerdos externos favorecían mantener un acceso a recursos a los pescadores comunitarios (y así preservar sus empleos), garantizaban la calidad de los recursos extraídos para el consumo europeo y al mismo tiempo favorecían la formación de pescadores locales.

El segundo objetivo de contenido identificado sería el de explicar que no toda la pesca es igual y que no todos los países miembros de la UE tenían los mismos problemas de incumplimiento. Para los stakeholders el objetivo era asegurarse que la PPC y sus decisores tuvieran claras las diferencias. Como lo afirmó por ejemplo CRPM (2009, p. 4) se necesitaba fomentar una mejor comprensión para ofrecer a los que trabajaran en el sector, una mayor claridad y coherencia sobre la acción pública. De cualquier modo, el mostrar las diferencias entre pesquerías y países, también debía servir para evitar justamente que se repitieran casos de marginalización, como según SSFD (2009, p. 6) había pasado con la pesca de bajura vs la de alta mar. Además, se trataba también de evitar generalizaciones incorrectas; por ejemplo, para SWFPA (2009, p. 3) existía una clara distancia en el cumplimiento en función de países miembros inclusive vecinos, lo cual significaba distorsiones en la competitividad.

Es importante decir que el objetivo de luchar contra una visión simplista, también estuvo muy presente entre los actores públicos como Comhairle nan Eilean Siar (2009, p. 1), que además enfatizó que la problemática de la sobrecapacidad, debía ser un asunto solo para aquellos enfrentados a la situación. También, el Conseil Général du Finistère (2009, p. 4) subrayó que se tenía que integrar una mejor comprensión de las diferencias para responder mejor a los desafíos económicos de cada pesquería. Otros actores consultivos como el RAC

Pelágico (2009, p. 3) insistieron en que los pescadores pelágicos debían ser tratados a parte tanto en la regulación como en su implementación, especialmente debido al carácter altamente migratorio de las especies objetivo y su amplia zona de pesca. Finalmente, las ONG también apoyaron el objetivo de contenido de explicar las diferencias, como por ejemplo Oceana (2009, p. 4) al mencionar las aguas externas. Finalmente, incluso algunas ONG como Birdlife International (2009, p. 19) reconocían que las generalizaciones eran difíciles: algunas pesquerías industriales habían hecho grandes pasos hacia la sostenibilidad y ciertas flotas industriales como la escocesa pertenecían a empresas familiares, teniendo mayor impacto en las economías costeras que los navíos de grandes grupos.

El tercer objetivo de contenido habría sido explicar y defender la idea, de que el mercado de los productos pesqueros respondía a un sistema económico falseado en el cual la intervención de los poderes públicos era ineficaz. En cuanto a los *stakeholders*, el sector extractivo tendió a no tratar el tema de las certificaciones o de la comercialización de manera extensa, coincidiendo sin grandes argumentaciones, en que una mayor trazabilidad significaba efectivamente mayor transparencia y confianza. Ahora bien, los *stakeholders* sí mencionaron en su gran mayoría dos grandes argumentos por los cuales era necesaria la dimensión comercial: 1) evitar que las grandes empresas dominaran el mercado y; 2) evitar la competencia desleal desde las importaciones. Para la primera posición, según Collectif Pêche et Développement (2009, p. 8) se tenían que evitar medidas que reforzaran una visión productivista, que podía llevar a reforzar la apropiación de los recursos en pocas manos, yendo inclusive en contra de la seguridad alimentaria. Una posición cercana fue defendida por las pequeñas pesquerías del sur de Europa, como por ejemplo el Grupo de Pescadores de Sesimbra (2009, p. 2), que defendió el papel de las organizaciones de productores de cara a una mejor gestión y control del mercado.

En cuanto a la segunda dimensión, fue muy discutida entre los *think tanks*, especialmente New Economics Foundation, cuyas propuestas fueron siempre profundamente escépticas sobre el modelo económico europeo, afirmando inclusive: “Hay algo fundamentalmente mal con la brújula económica que guía la toma de decisiones, la práctica empresarial y las opciones del consumidor¹¹³” (New Economics Foundation, 2009, p. 3). NEF (2009) recordó que era más barato para el consumidor comprar peces de extracción industrial poco sostenible que de pesquerías tradicionales, por lo que en realidad el comportamiento poco sostenible se daba

¹¹³ Traducción propia del inglés al castellano.

entre consumidores y pescadores por desincentivos económicos (p. 3). A su vez, para ACFA (2009, p. 2) se tenía también que actuar a nivel de la reactividad de los mercados, con el fin de que las pesquerías comunitarias fueran capaces de entender la evolución del mercado y abastecer con productos derivados de pesquería y acuicultura sostenible. La idea detrás de esta afirmación era sencilla: si los actores europeos mejoraban su reactividad podían desincentivar la importación.

En cuanto al asunto de la eco-certificación defendida por muchos como ANFACO-CECOPESCA (2009, p. 8), se trataba ante todo de competir a través de la calidad. La posición de la industria fue más pragmática que la de las ONG, puesto que algunas llegaron inclusive a ofrecer visiones algo inocentes, como en el caso de North Sea Foundation (2009, p. 6). De acuerdo con esta ONG, los pescadores no tenían que competir frente a las importaciones sino mas bien trabajar a partir de una imagen de calidad aun con el apoyo de los ecologistas. Las ONG proponían pues reflexionar al revés de lo sostenido por NEF, negando que el consumidor se dejara guiar por los precios.

El cuarto objetivo de contenido habría sido la defensa de los empleos pesqueros, con el propósito de preservar las fuentes de ingreso económico de las poblaciones costeras, así como de sus estructuras sociales y herencias culturales. La posición entre los *stakeholders* fue segmentada: los pescadores (muchos de bajura) echaron de menos que se defendieran los empleos y sociedades costeras, mientras que otros pescadores (especialmente de alta mar) lo veían como un asunto ya tratado y no negado. Por ejemplo, FNCP (2009) dijo: “El criterio prioritario tiene que ser el social, donde es fundamental el mantenimiento del empleo comunitario, siendo importante apoyar el empleo en el sector pesquero más que buscar empleos alternativos” (p. 7). Paralelamente, otros como FGCP (2009, p. 4) veían que el Libro Verde ya había abordado el tema, especialmente a través de las preguntas relativas al tratamiento legal para las aguas territoriales costeras por debajo de las 12 millas. Finalmente, muy pocos actores defendieron la parte social desde los empleos o la juventud, siendo de los pocos ACFA (2009, p. 4) quien defendía la relevancia de ofrecer formaciones marítimas polivalentes. Con todo ello, la intuición generalizada (o pensamiento callado) entre los actores era que no se podía compatibilizar en 2009 lo social y lo medioambiental. Al final, una vez más la opinión de New Economics Foundation (2009) resumió la situación: “Los costes a corto plazo de hacer una transición (es decir, el desempleo) hacen que sea políticamente inaceptable apoyar e

implementar las medidas necesarias para reestructurar la flota a niveles ecológicamente sostenibles¹¹⁴” (p. 36).

El quinto objetivo de contenido identificado, fue la defensa de la necesidad de diversificar los puntos de vista y opiniones sobre la propia PPC. En torno a esto, el trabajo de Santiago et al. (2015, p.86) mostró por ejemplo que aun después de la aprobación de la PPC de 2013, seguían habiendo grandes divergencias entre los actores, quienes en general continuaban prefiriendo un sistema de cogestión (Santiago et al., 2015, p. 94). Ahora bien, la defensa de la diversificación de las opiniones fue clara durante el proceso de 2009-2013, donde muchos *stakeholders* acusaron a la acuicultura de ejercer presiones para que se prohibieran los descartes. Como se pudo ver en los aportes y también en de Vos et al. (2016, p. 5) en sus entrevistas, los pescadores señalaron del dedo a varios actores: 1) la acuicultura por querer pescado barato para nutrir su producción; 2) las ONG por apoyar el descarte querido por la acuicultura; 3) la Comisión por querer que la acuicultura ganara relevancia y fuera sustituyendo poco a poco la pesca extractiva. Con todo, como lo mencionan de Vos et al. (2016, p. 5), también había otros actores interesados como la industria farmacéutica y cosmética. Entonces, el objetivo de contenido de diversificar las opiniones, era también una forma de reducir la presencia de intereses ocultos. Se pueden resumir los objetivos de contenido mediante el esquema presentado en la Figura 69.

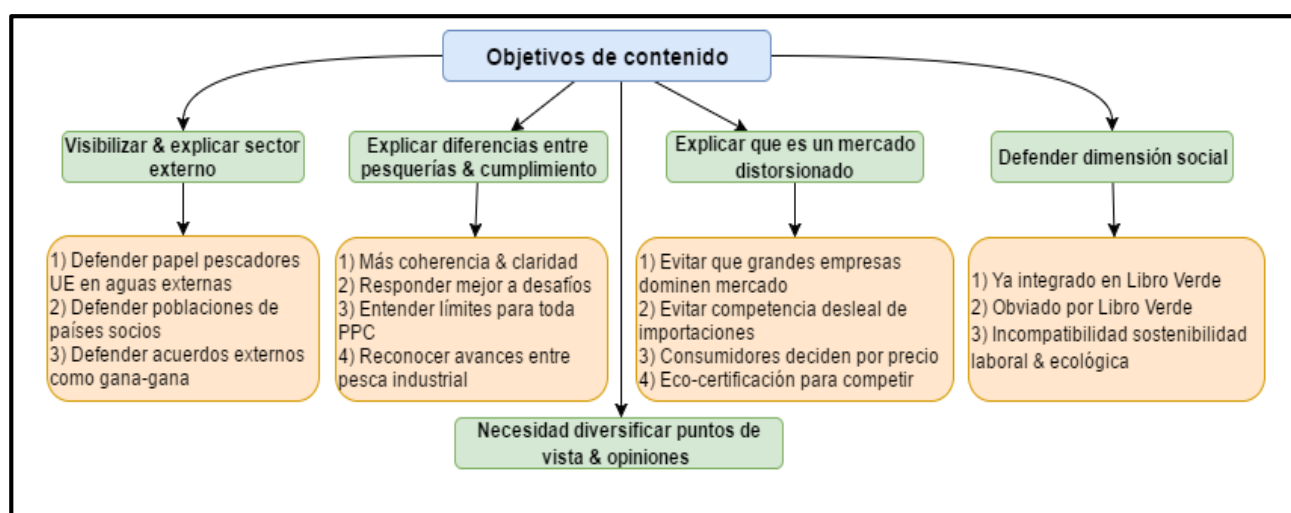


Figura 69. Panorama de los objetivos de contenido de los actores

Fuente: elaboración propia

¹¹⁴ Traducción propia del inglés al castellano.

2.4 Síntesis de las posiciones de los actores

En primer lugar, se puede indicar que la gran mayoría de los 282 aportes hacen un análisis desde lo local o lo regional. Asimismo, es notorio que la casi totalidad propone visiones que se aceptan reducidas desde la perspectiva de un territorio limitado. Muchos no justifican dicha elección, pero se sobreentiende que dada la existencia de una visión europea en las instancias clásicas de decisión, la participación de la UE tenía por objetivo recolectar visiones más limitadas que globales. Eso no quita que ciertas organizaciones (principalmente de corte humanitario, ecologista o deportivo) propusieran reflexiones más amplias.

En segundo lugar, se puede decir que existieron tres fracturas o tensiones que emanan de las opiniones. La primera fue una clara dicotomía entre los aportes realizados desde el norte y sur de Europa, siendo los primeros mucho más críticos que los segundos sobre la PPC, como concepto y como sistema regulativo. Algunos de los actores más fustigadores provenían de países como Alemania, Dinamarca, Reino Unido (especialmente Escocia) así como Irlanda. Los actores provenientes del sur de Europa (principalmente Portugal, Francia y España) tuvieron una perspectiva mucho más positiva sobre la razón de ser de la PPC (aunque no forzosamente sobre sus mecanismos). Uno de los puntos de mayor desacuerdo fue la naturaleza y el uso de las subvenciones (contradiendo la perspectiva de Flåm, 2009). Los actores de los países nórdicos sentían que habían salido perjudicados de las PPC anteriores, donde el incentivo a la reducción de las flotas había sido demasiado drástico y desigual dentro de la UE, permitiendo que la flota del sur de Europa, con renovadas capacidades de tipo industrial, entrara en competencia con un sector pesquero más artesanal.

Esta es precisamente la segunda tensión que existió: la pesca artesanal frente a la pesca industrial. Numerosos actores reconocían que la disminución del número de embarcaciones no había tenido mucho sentido, en razón del aumento de las capacidades y potencias de los nuevos barcos. La progresión hizo que los pequeños pescadores tuvieran una situación de desventaja competitiva. Según estos actores críticos, la pesca artesanal debía de ser prioritaria para fomentar la permanencia de una mano de obra mínima. Cabe resaltar que esa tensión entre pesca tradicional y pesca industrial, dejó ver la existencia de una fractura en el seno de la UE, entre los países que se han beneficiado de las subvenciones (porque ya tenían situaciones dominantes) y los países que han sufrido el aumento de la competitividad del sur de la UE, así como las importaciones. Esta tensión es expresada de manera abierta y clara en los aportes del

Reino Unido, donde se sugería que debía existir una política diferenciada (en consonancia con Ratner y Allison, 2012). De hecho, se puede ligar este alegato con las ideas de los partidos euroescépticos de Inglaterra, expresadas tanto en el país como en el Parlamento.

En tercer lugar, se encontró la tensión entre la pesca extractiva y la acuicultura. Los actores de este último sector estimaron que habían sido históricamente infravalorados. Era además, según ellos, un anacronismo tener que importar cuando la UE tenía capacidad técnica, financiera y humana para satisfacer su propia demanda. De acuerdo con los actores vinculados a la acuicultura, la UE debía de facilitar campañas a favor de su sector en razón de la pervivencia de una opinión pública negativa y grupos “verdes” reaccionarios (los cuales los acusan de usar antibióticos y procesamientos pocos saludables o medioambientalmente amigables). En suma, mas allá de las tres fracturas descritas, es posible concluir que los aportes tuvieron convergencias y divergencias marcadas en función del tipo de institucionalidad (tamaño, origen, valores y actividad).

3 FASE 3: DEL PROCESO DECISIONAL AL POLICY CHANGE

Conforme la estrategia investigativa advertida, la siguiente fase intenta evidenciar la relación entre el mecanismo y el resultado, es decir, comprobar la existencia de cambios en los montos y la repartición de los PTCs en el contexto de *policy change*. Se busca entonces ver, si los cambios que se dieron en las reglas del proceso decisional tuvieron un impacto en los costes de transacción y a su vez, si estos influenciaron el *policy change*. Como en las fases anteriores, la variable independiente son las reglas para la toma de decisiones, la variable dependiente el *policy change* y la unidad de análisis la formulación de la política como transacción. Para llevar a cabo esta exploración, se propone progresar en tres grandes momentos. Primero se establece una reflexión sobre el contenido de las interacciones, luego se trata de entender el coste de las interacciones para finalmente revisar los cambios en las interacciones.

3.1 Modalidades de interacción entre actores

Siguiendo con la modalidad desarrollada anteriormente, se analizaron los aportes al proceso de participación de 2009, con el fin de tener una mejor apreciación del tipo de interacción que tuvieron los actores en el proceso decisional, en función de las categorías explicadas anteriormente de Dente & Subirats (2014). Metodológicamente hablando, se reconocieron las

categorías en función de los objetivos, intereses y tipos de argumentos, así como tono de los aportes. El examen muestra que 51% de los actores tuvieron posiciones colaborativas, mientras que 24% tuvieron una posición de confrontación. Al mismo tiempo, 14% tuvieron una posición clara de negociación, mientras que solo 11% tuvieron una postura neutral. Se sintetizan estos datos en la Figura 70.

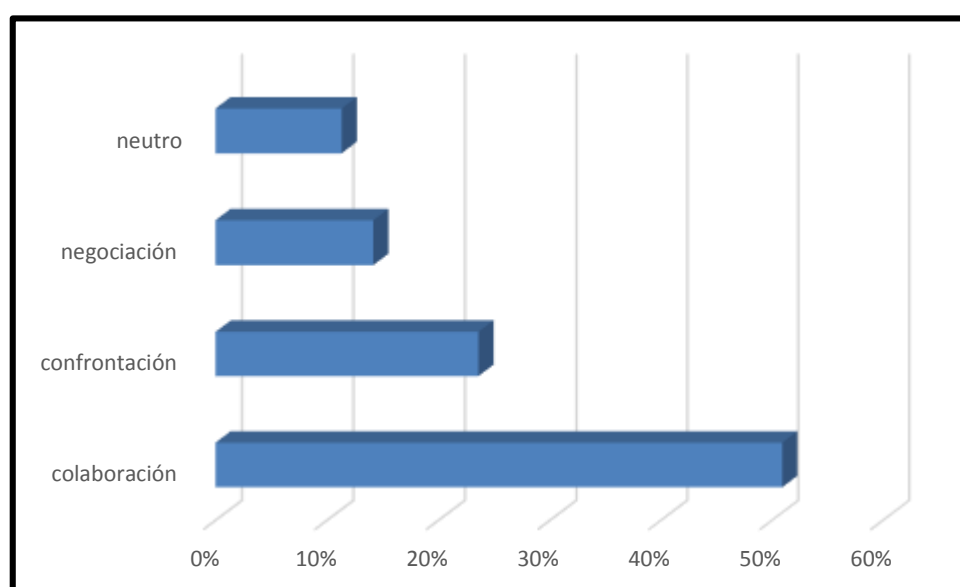


Figura 70. Tipo de interacción de los actores a partir de los aportes (en %)

Fuente: elaboración propia

La revisión del tipo de interacción por actor es más interesante. Los pocos aportes parlamentarios recibidos en 2009 fueron unánimemente colaborativos. De manera coherente, el sector público tuvo una posición principalmente colaborativa (77% de los aportes), escasamente confrontacional (5% de los aportes) o de negociación abierta (7%) y con 12% de aportes neutros. Por su parte, los organismos consultivos y científicos tuvieron también posiciones mayoritariamente colaborativas (79% de los aportes), con 13% de aportes con postura de confrontación, 8% de negociación y ninguna neutra. Las ONG fueron también principalmente colaborativas con 43% y confrontacionales con 33% de los aportes, además de 10% de posición de negociación y 15% neutros. Los *stakeholders* sectoriales fueron los actores con posiciones más dispersas: 33% de colaboración, 34% de confrontación, 21% de negociación y 13% de neutros. Finalmente, los países terceros fueron más propensos a un tono negociador (40% de los aportes, frente a 20% para la colaboración, la confrontación y la neutralidad). La Figura 71 sintetiza estos datos.

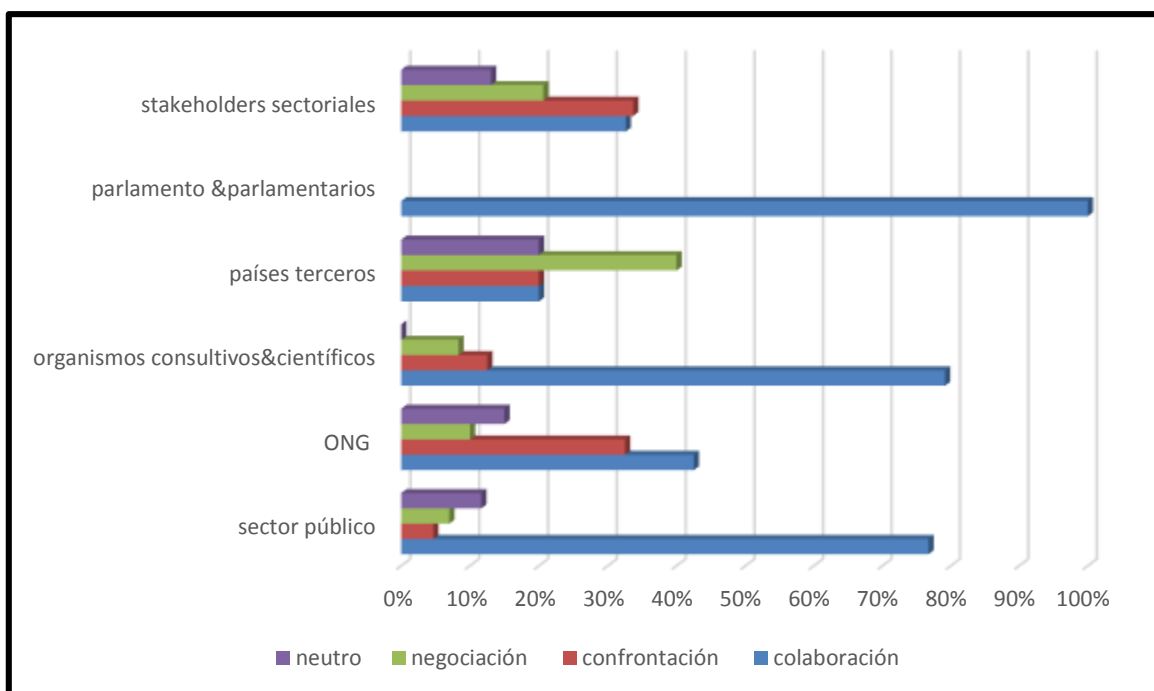


Figura 71. Tipo de interacción por actor (en %)

Fuente: elaboración propia

Los resultados de la investigación se encuentran en clara sintonía, con la idea según la cual la mayoría de los actores vinculados al proceso decisional tuvieron posiciones más inclinadas a la cooperación que a la confrontación. Evidentemente, en este caso también habría que incluir una distinción temporal (antes, durante y después de la formulación).

Para el periodo anterior a la formulación que duró entre 2009 y 2013, Ramírez-Monsalve et al. (2016, p. 87) recuerdan que las PPC antes de 2002 respondían más a una legitimidad representativa a través del Consejo de Ministros. La PPC se sostenía entonces en la idea según la cual, podía ser decidida desde la política con la ayuda de hechos científicos e implementada vía la burocracia europea. Es decir que, según Ramírez-Monsalve et al. (2016, p.87) antes de 2002, existía la impresión de que había una separación entre política y ciencia basada en la cooperación, donde los decisores inclusive percibían a los científicos como desinteresados. Este tipo de interacción fue evidentemente cambiando, aunque sigue existiendo la idea de que las funciones y relaciones entre decisores, científicos y sociedad civil puede ser regulada a través de marcos institucionales democráticos (Ramírez-Monsalve et al., 2016, p. 87).

Para el periodo del proceso decisional, las interacciones basadas en la colaboración o negociación fueron preponderantes, porque según Ramírez-Monsalve et al. (2016, p.87) el nuevo enfoque de gestión ecosistémica requería diferentes roles y relaciones entre los involucrados. El cambio también habría sido fomentado por la existencia de una insatisfacción entre los actores sobre el tipo de interacción que prevalecía antes, además de un cambio en los sistemas de producción y uso del conocimiento científico en la sociedad (Ramírez-Monsalve et al., 2016, p.87)

Ahora bien, la convergencia que se dio hacia interacciones cooperativas, se revirtió una vez el sector pesquero conoció la versión final de la PPC en 2013. de Vos et al. (2016, p. 7) afirma por ejemplo, que los pescadores griegos defendían que la prohibición del descarte no se les debía aplicar por no tener cuotas, además de justificar la venta de peces alevines. Asimismo, según de Vos et Al (2016, p. 7), los pescadores griegos respondieron con suspicacia e ira a la nueva PPC. Una reacción más mitigada se dio en Francia (de Vos et al., 2016, p. 7) donde la colaboración pasó a ser oposición y cuyo sector pesquero comenzó a financiar investigación para probar que habían alternativas a la obligación de desembarco (como artes de pesca más selectivas). Es de notar sin embargo, que las interacciones basadas sobre la confrontación no fueron más allá de 2015 cuando, como recuerdan de Vos et al (2016, p. 7) surgieron nuevos incentivos para cooperar: 1) los Estados miembros siguieron dialogando con el sector pesquero para la implementación; 2) los pescadores entendieron que las regla de juego no estaban plenamente fijadas y que había margen de maniobra en las negociaciones nacionales; 3) los gobiernos financiaron investigación para buscar las mejores vías para la implementación de los descartes junto con las organizaciones de productores; 4) los pescadores vieron que era posible conseguir exenciones.

En ese sentido, se dieron tres momentos bien diferenciados en las interacciones entre actores a lo largo del proceso de reforma: a) antes y durante las negociaciones predominaron la colaboración y negociación; b) justo después de la formulación e inicio de la implementación resurgió la confrontación; c) durante las negociaciones para la implementación regresaron las actitudes cooperativas y propositivas. Esta progresión estaría también ligada con un punto defendido por de Vos et al. (2016): los pescadores entendieron que la reforma era un hecho consumado y en vez de buscar su retiro indagaron cuál era su espacio de maniobra (p. 3).

3.1.1 Consecuencias de las interacciones

Una vez revisada la progresión de las interacciones, así como sus características durante el proceso decisional, se propone ahora explorar cuáles han sido las consecuencias percibidas de dichas interacciones. No sin antes aportar una precisión enunciada por Ramos et al. (2014): hay temas en los cuales los incentivos a la cooperación aumentan debido a la naturaleza de los problemas (p. 727). En efecto, la cooperación habría aumentado en el contexto de la PPC, al ver los *stakeholders* que la diversificación de las actividades marítimas con impacto sobre las zonas costeras aumentaba. Esto sería consecuencia del aumento de los debates relativos al desarrollo y gestión costera (Ramos et al., 2014, p. 727).

Como en anteriores sub-apartados, en este caso se han identificado dos principales consecuencias de las interacciones que fueron justamente objeto de debate en 2009. En primer lugar, varios *stakeholders* hicieron la advertencia de que el consultar al sector pesquero sin tomar en cuenta los resultados de la participación representaba un peligro. Esto es lo mismo que afirman Dörner et al. (2014), quienes avisan del peligro o la tentación del “*participation washing*”: los decisores se sienten obligados a consultar pero lo que quieren es divulgar su opinión y no escuchan a los stakeholders (p. 1137). En tal caso, según Dörner et al. (2014) surgiría mayor exclusión y no mayor cooperación. Es por ello que estos autores sugieren que los procesos se hagan de manera libre y abierta, con preguntas amplias y no preguntas guía que transmitan ideas pre-concebidas (Dörner et al.; 2014, p. 1137).

En el caso de la PPC en 2009 se podría estimar que se dieron ambos casos. Empero, según de Vos et al. (2016, p. 3) las primeras experiencias ligadas a los RACs fueron mas bien negativas porque la inclusión de las ideas derivadas de la participación fueron discutidas por los decisores europeos a puerta cerrada (las deliberaciones de la Comisión y Consejo de Ministros son confidenciales) y que si bien se recogieron ideas de las consultas, no existían procesos claros sobre cómo, qué y por qué se incluía en los textos finales. En otras palabras, a pesar de la participación de 2009, el consejo de de Vos et al. (2016, p. 8) sería justamente profundizar la involucración de los *stakeholders* para evitar caer en “*participation washing*”.

En segundo lugar, muchos actores subrayaron que la cooperación era una herramienta primordial para facilitar la confianza (y viceversa). Para Dörner et al. (2014, p. 1136) el sector pesquero es uno de los que más necesitan confianza entre los actores, sobre todo para conseguir

la aceptación de las medidas por parte de los afectados por las políticas. Asimismo, según Dörner et al. (2014, p. 1136) esa confianza y respeto no se consigue solamente a través de la interacción en los comités y reuniones, sino que también se forja desde la relación entre los actores en el propio mar. Además, según la opinión de Richard B. Robin (como se citó en Dörner et al., 2014, p. 1134), la confianza de los *stakeholders* en el sistema de gestión se ve profundamente influenciado por el grado y la naturaleza de la participación de los mismos, en la recolección de los datos y acceso al sistema regulatorio. De hecho, según Marloes Kraan (como se citó en Dörner et al., 2014, p. 1135), la participación de los pescadores en la generación de conocimiento sobre las capturas, aumenta la comprensión de las medidas impuestas a posteriori. Por último, la interacción fluida y cooperativa también sería primordial para generar transparencia. Tal como lo recuerdan Ramos et al. (2014) a mayor transparencia en las interacciones mayor aceptación social de los resultados decisionales (p. 720).

Tras la revisión de las consecuencias de las interacciones no hay que obviar sus problemas, que son la otra cara de la moneda de los posibles éxitos mencionados anteriormente. Acorde con varios actores públicos, el resultado de una mejor PPC solo podía derivarse de una completa cooperación entre actores. Así lo defendió por ejemplo, Cornwall Sea Fisheries District (2009, p. 1), para quien la visión optimista de la Comisión para la pesca en 2020, necesitaba de la voluntad de las administraciones nacionales de los Estados miembros, junto con el apoyo de la Comisión, los científicos, los pescadores y medioambientalistas. Para Cornwall Sea Fisheries District (2009) el problema era sencillo: “Si cualquiera de estos intereses o sectores siente que está privado de sus derechos o que no es plenamente un “socio”, entonces la visión no será entregable¹¹⁵” (p. 1). Por su parte, según Ramírez-Monsalve et al. (2016, p. 87) las interacciones no pueden ser pensadas de manera lineal (opinión y asesoría en procesos paralelos a la toma de decisión política) porque entonces la integración de los intereses depende de la capacidad del lobby de los representantes, estando entonces en un contexto de desigualdad entre actores, alejada de una convergencia entre opiniones e intereses. De hecho, según Ramos et al. (2014, p. 729) existen diferentes estrategias y marcos de reflexión que ayudan a monitorear y entender la gran diversidad de intereses y opiniones en las arenas de discusión, partiendo de una premisa: los *stakeholders* juzgan los temas en oposición a sus intereses y los evalúan en función de sus necesidades.

¹¹⁵ Traducción propia del inglés al castellano.

Con un paso más adelante, gran parte de la academia considera que ya se han dado casos de colaboración exitosa entre *stakeholders*. Como se observó en los comentarios del proceso de consultas en 2009, así como lo subrayan Dörner et al. (2014, p. 1135) la cooperación ha sido particularmente exitosa en la recolección de datos: los pescadores y los científicos han ido mejorando su relación y reduciendo la desconfianza mutua que prevalecía antes de 2009. De Vos et al. (2016, p.6) sustenta la misma conclusión sobre la experiencia de los pescadores en golfo de Vizcaya, donde se han llevado a cabo estudios y proyectos piloto, con el fin de establecer una lista de buenas prácticas y mejores artes de pesca.

Desde el análisis de los debates del Parlamento, se vieron también reflexiones en torno a la interacción entre los propios actores. El término “cooperación” por ejemplo (Figura 27 de Anexo 17.B), estuvo ligado a discursos que enfatizaban y hacían un llamado a cooperar entre los diferentes actores del proceso decisonal y especialmente entre instituciones de la propia UE. La Figura 72 resume el contexto discursivo de la palabra “cooperación” en los debates.

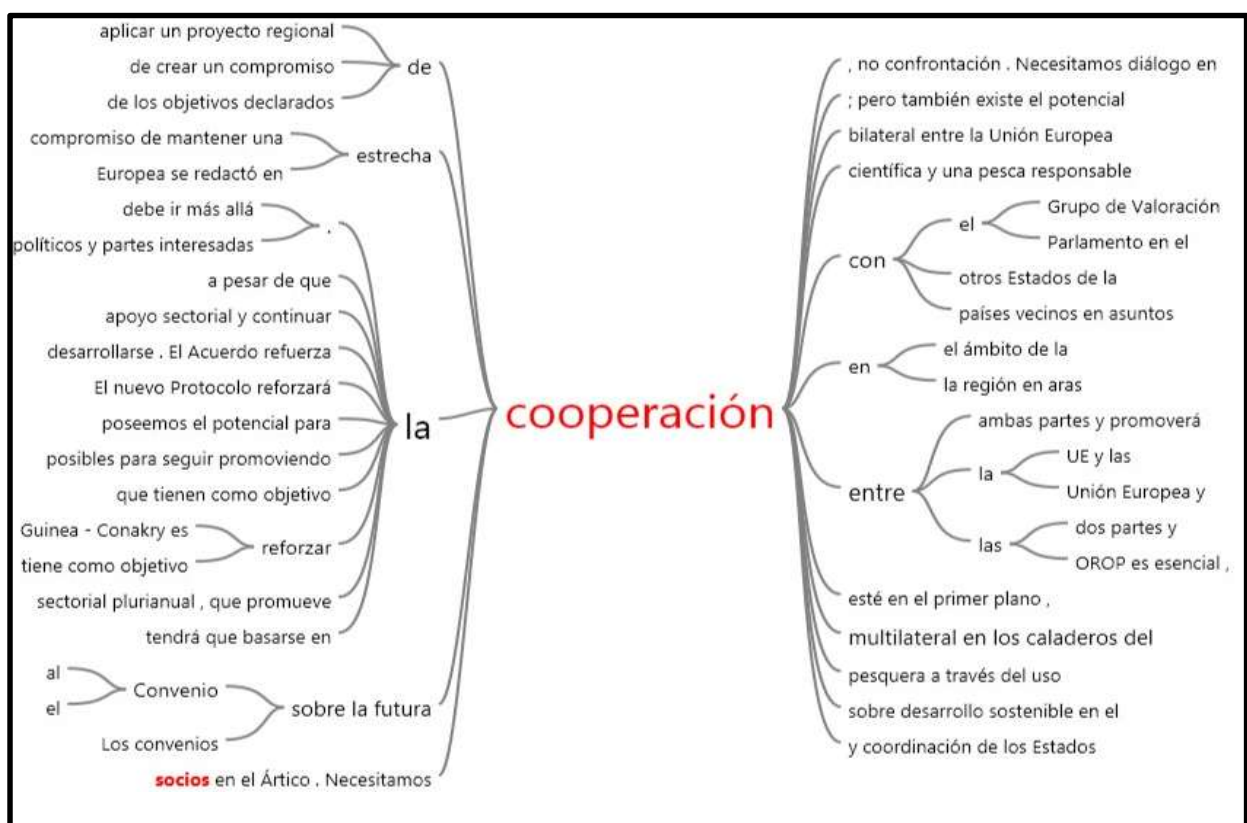


Figura 72. Búsqueda de relaciones textuales para la palabra “cooperación”

Fuente: elaboración propia usando Nvivo

Es interesante notar que la “cooperación” fue percibida por los eurodiputados como un método y no como un valor en sí. Se ha igualmente analizado el empleo del verbo “garantizar” en los discursos (Figura 16, Anexo 17.B) y se ha podido comprobar que los europarlamentarios hablaron de garantizar al referirse a: 1) la sostenibilidad; 2) el abastecimiento; 3) la igualdad y 4) la seguridad. La acción de garantizar tuvo entonces una primera acepción vinculada con la acción: es una causa para generar sostenibilidad. Pero la palabra “garantizar” también fue usada como fuente de acción: también es una consecuencia.

La palabra “negociaciones” (Figura 8 del Anexo 17.B), relacionada sobre todo con la dimensión internacional, no se ligó con costes. Sin embargo, en el uso del término “tiempo” (Figura 10 del Anexo 17.B) surgió una clara distinción entre los actores vinculados: existe el tiempo de las necesidades naturales y el tiempo político. Ciertos eurodiputados estimaron que el segundo no estaba adaptado al primero. Contrastando los debates con los insumos de los *stakeholders*, se ve que los actores no UE, han tendido a ver la prolongación del proceso como fuente preocupante de costes de transacción, caso contrario de los eurodiputados.

3.1.2 Roles de los actores

Como en el caso de las interacciones, en este punto se ha elaborado un análisis del tipo de rol asumido por los actores durante el proceso decisional, en consonancia con la tipología de Dente & Subirats (2014). Mediante el cual, se encontró que el rol más común entre los actores fue el de aliado, asumido por 41% de los actores. Paralelamente, 18% de los actores tuvieron un rol de opositor, 16% neutral y 11% de promotor de la PPC. Los roles menos comunes fueron el de filtro, asumido por solo 8% de los actores, así como el de *gatekeeper* con 4% y mediador con un 3%. En la Figura 73 se propone una síntesis de estos datos.

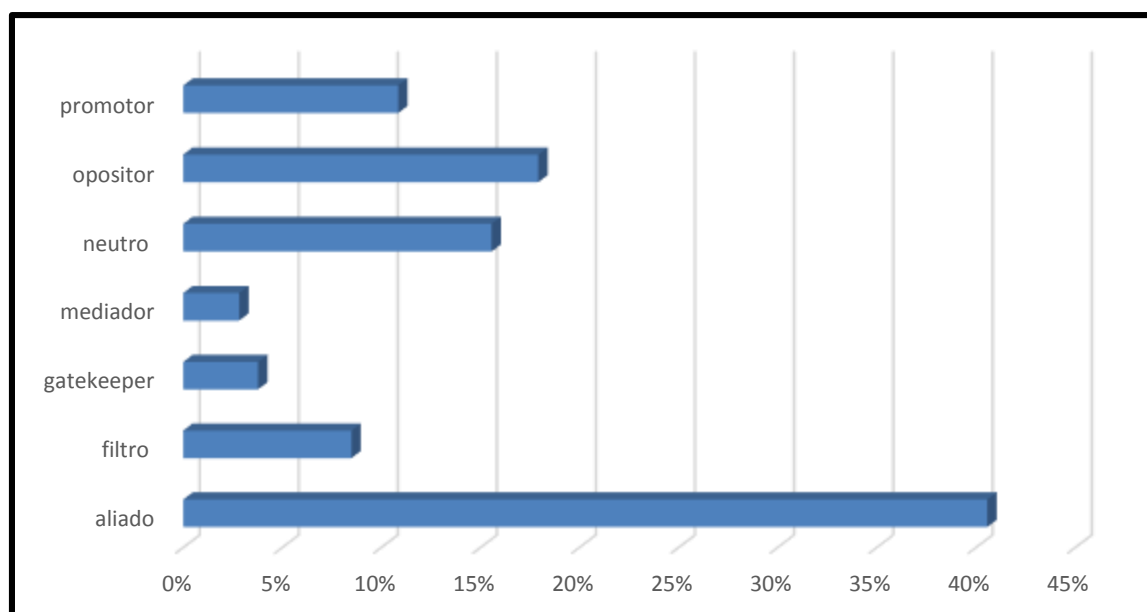


Figura 73. Tipos de roles asumidos por los actores (en % de los aportes)

Fuente: elaboración propia

Ampliando la reflexión, se hallaron fenómenos interesantes al dividir los roles por actores. Los que más asumieron el rol de aliado fueron los parlamentarios (75% de los aportes), el sector público (67%) y los organismos consultivos y científicos (54%). A su vez, los que menos asumieron un rol de aliado fueron justamente los stakeholders sectoriales (33%). El segundo rol más común fue el de opositor, sobre todo asumido por los *stakeholders* (32%) y los organismos consultivos y científicos (4%) quienes asumieron en un 29% de los casos una posición neutral. Los que también tuvieron un rol neutro fueron los parlamentarios (9%) y sector público (9%). Para el papel de promotor, este fue sobre todo asumido por los países terceros (100% de entre ellos así lo hicieron) y las ONG (20%). Los que tomaron el rol de *gatekeeper* fueron sobre todo los parlamentarios (13%), el sector público (5%) y *stakeholders* (5%). Finalmente, el rol de mediador fue muy escaso y solo representó 5% de los aportes de las ONG, así como 4% de los *stakeholders*. Se ofrece a continuación la Figura 74 que sintetiza esta información.

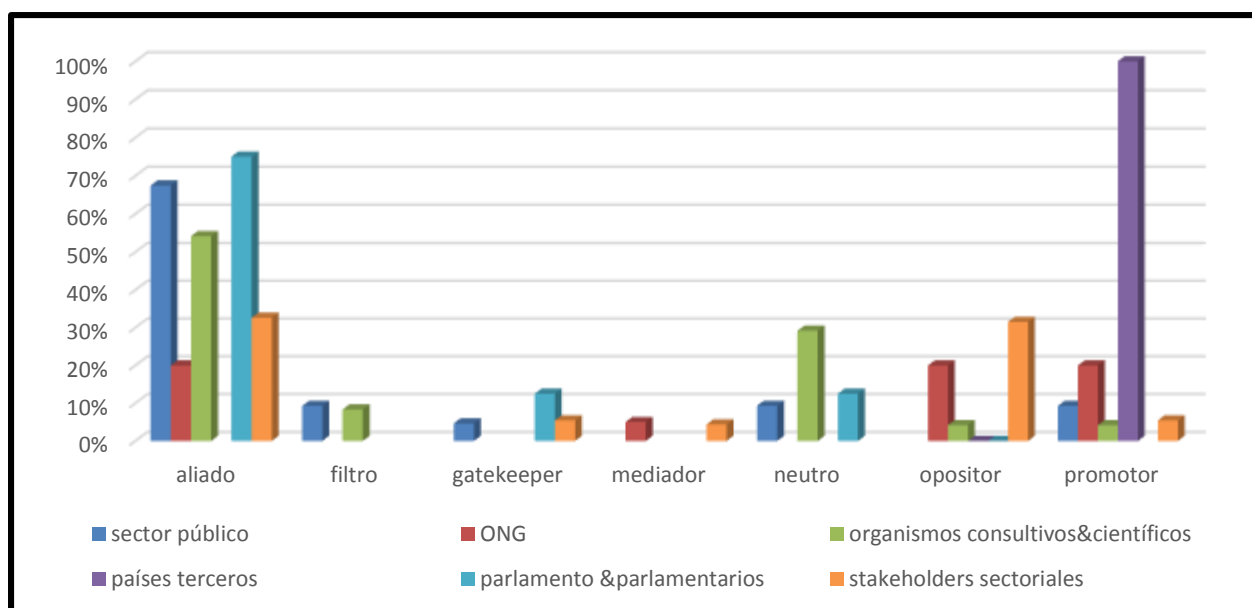


Figura 74. Porcentaje de actores por tipo de rol

Fuente: elaboración propia

Como se pudo comprobar en la revisión de las preferencias de los actores, muchos mencionaron precisamente la necesidad de aclarar los roles que asumirían en la nueva PPC. Ramírez-Monsalve et al. (2016, p. 89) recuerda por ejemplo, que los RACs han ido cambiando su papel, pasando de simples anexos a la decisión a convertirse en socios de la Comisión. De cualquier modo, según Ramírez-Monsalve et al. (2016, p. 89) los roles seguirían sin estar claros hoy día en la nueva PPC, teniendo aún poca claridad en los textos, sobre cuáles son los mecanismos, principios y límites que enmarcan la colaboración. De hecho, esta misma conclusión, compartida por Dankel, Strange & Nielsen (2016, p. 215), es la que lleva a estos autores a proponer dos posibles acercamientos para reducir las tensiones y repeticiones en los roles en la implementación de la PPC: “i) una mayor formalización de los procedimientos de las funciones y mandatos y (ii) el aumento de la capacidad de reflexión y comunicación de los roles¹¹⁶” (Dankel, Strange & Nielsen, 2016, p. 215).

3.1.2.1 Stakeholders vs organismos científicos y consultivos

Una vez analizado el contexto y evolución de los roles de los actores en la PPC, se pueden aportar algunas precisiones sobre los actores que desempeñaron a veces, papeles opuestos o

¹¹⁶ Traducción propia del inglés al castellano.

antagónicos. En primer lugar, hay que precisar que, como lo afirmaron ANACEF & ANEPAT (2009, p. 12), gran parte de los *stakeholders* consideraban su rol en las negociaciones como central y no secundario, entendiendo que había una diferencia entre categorizar a los actores como interesados, cuando en realidad formaban parte del corazón de la PP. En este caso, ANACEF & ANEPAT (2009) lo enunciaron con claridad:

Debe tratarse de un error calificar al CCPA y a los CCR como “grupos interesados”. Los pescadores y la industria auxiliar, sus empresarios y trabajadores, son la esencia de una parte del PIB de la Unión Europea. Las administraciones pesqueras públicas a nivel regional, nacional o comunitario, se justifican como consecuencia de la existencia del sector pesquero comunitario. (p. 12)

Según de Vos et al. (2016, p. 6), la Federación Nacional de “Cofradías” había expresado críticas similares.

En segundo lugar, cabría mencionar que el rol de los RACs también fue central en la discusión sobre cómo y quién debía seguir participando una vez finalizada la formulación de la PPC. Para Prellezo & Curtin (2015, p. 45) la nueva PPC seguía de hecho sin otorgar un estatus legal o vinculante a las decisiones de los organismos consultivos y científicos, conservando la Comisión la potestad de seguir o no sus recomendaciones. En tercer lugar, es obvio que el rol que desempeñaron los actores antes de 2009 marcó el proceso de decisión. La relación por ejemplo distante entre pescadores y cuerpos consultivos, era evidente para 2009. De esta forma, el rol inclusive opositor que habían tenido mutuamente, era fuente de preocupación entre los stakeholders. Algunos hablaron en 2009 abiertamente de ello, incitando a solventar la situación. Por ejemplo, EAPO (2009, p. 4), para quién la clave residía en que los científicos valoraran el conocimiento de los pescadores. De Vos et al. (2016, p.3) amplía de hecho las relaciones distantes a la que mantuvieron los pescadores con las organizaciones de productores al estimar que no habían participado en el diseño de su regulación. Según de Vos et al. (2016, p.3) se reproducía la misma situación: la confianza y la cooperación dependían una vez más de la participación. Esta visión fue defendida igualmente por el eurodiputado Wałęsa (2010, febrero/25) en su intervención: “El propósito de ello es incrementar la participación de los pescadores y desarrollar normativas detalladas, lo que aumentaría la confianza entre los pescadores y los órganos que regulan la pesca”.

3.1.2.2 ONG vs organismos científicos y consultivos

El papel de los científicos ha ido mutando a lo largo de los años. Según Ramírez-Monsalve et al. (2016, p. 90) en el caso del sector pesquero es evidente que la ciencia ha pasado de ser un proveedor de verdades a un proveedor de transparencia sobre la relación coste/beneficio de las decisiones políticas. De hecho, para Dankel, Strange & Nielsen (2016, p. 209) los científicos también asumen diferentes roles en función de su posición y relación con el proceso decisional. Uno de los factores de transformación habría sido justamente la aparición de formas plurales y abiertas para generar conocimiento. Uno de los mayores cambios habría sido el encuadre (*framing*) de los problemas favorecido por los cuatro roles que asumirían los científicos: desarrolladores, revisores, jueces y mensajeros (Dankel, Strange & Nielsen, 2016, p. 209). El rol de desarrollador sería el de generar planes que satisfagan las necesidades de los clientes y que estos adhieran a la visión de gestión (Dankel, Strange, & Nielsen, 2016, p. 210). En el caso de la PPC, este papel fue principalmente desempeñado por los miembros del Comité Científico, Técnico y Económico de Pesca.

El segundo rol según Dankel, Strange & Nielsen (2016, p. 210) sería el de revisor, en el cual los científicos revisan de manera crítica los aportes de sus pares (similar a la revisión por pares del mundo académico). En el contexto de la PPC, por ejemplo, este habría sido el papel de los científicos de los organismos consultivos y científicos regionales (RACs) así como nacionales. El tercer rol, el del juez, sería el que desempeñarían los científicos cuando se les solicita una respuesta sobre un tema concreto. Para la PPC este habría sido el papel de los asesores contratados *ad-hoc* por las instituciones europeas, nacionales o sub-nacionales para completar su conocimiento sobre el sector. Finalmente, el cuarto rol de mensajero, sería el que desempeñan los científicos vinculados con la difusión y comunicación del conocimiento (Dankel, Strange & Nielsen, 2016, p. 210). En la PPC este habría sido el papel de los científicos a los que se les pidió comparecer ante instituciones públicas o comités vinculados con la toma de decisiones, con el fin de comunicar sus valoraciones y principalmente evaluar si se estaba respetando el principio de precaución.

En el caso de la UE, como bien lo explican Dankel, Strange & Nielsen (2016, p.214), algunos de estos roles han sido limitados por la reducida cantidad de científicos con el conocimiento profundo del sector pesquero. De ahí que la conexión entre los científicos dedicados al sector pesquero hubiera contribuido a reducir el número de visiones alternativas

(Finlayson, 1994, como se citó en Dankel, Strange & Nielsen, 2016, p. 214). Otras limitaciones para la progresión o traspaso en el rol de los científicos habrían sido, entre otros: a) la ausencia de criterios de evaluación para aquellos que hacen de juez; b) el proceso para crear planes de gestión no está estandarizado; c) el papel de mensajero dependía del objetivo de la difusión (Dankel, Strange y Nielsen, 2016, p. 214).

3.2 Estrategias de los actores

Una vez revisados los roles asumidos por los actores, se pasa ahora a repasar las estrategias identificadas para los actores vinculados con el proceso decisional. En primer lugar, estarían los actores públicos, entre ellos también la propia UE. En este punto se reconocen dos principales niveles: a) la Comisión y el Consejo de Ministros; b) los gobiernos y autoridades públicas nacionales y sub-nacionales.

3.2.1 Estrategias del sector público

En cuanto a las instituciones de la UE, es difícil tener una visión real de la estrategia negociadora, en tanto que los contenidos de las deliberaciones son secretos. Sin embargo, es posible extraer conclusiones de la documentación oficial, además de los comunicados de prensa o discursos de los comisarios de la pesca. Se podría decir que la estrategia fue cambiando en función del momento del proceso decisional. Para las estrategias sustentadas en recursos, la UE aumentó sus recursos administrativos antes y durante la reforma, reduciéndolos en la fase de implementación. La paradoja reside en que durante la implementación, la UE aumentó los recursos destinados a los fondos para acompañar la aplicación de la nueva PPC. No se puede decir que sus mayores recursos supusieran mayor posición de poder porque ya la tenía; lo que está claro es que la UE tenía un modelo científico que generaba dependencia por parte de los demás actores en relación a su conocimiento, fomentando una dependencia de sus aliados. En cuanto a la estrategia de la UE desde las interacciones, es evidente que la apertura progresiva de la PPC desde 2002 buscaba varias cosas: 1) reducir el número de alternativas a través de la participación, además de conocer objeciones de manera temprana; 2) reducir la incertidumbre frente a la PPC aplicada; 3) aumentar la legitimidad del proceso decisional; 4) aumentar el número de actores para desbalancear el debate y multiplicar las confrontaciones (y así no ser el único “blanco” de los ataques).

Desde el contenido de la decisión, la UE entendió en 2009 que si aportaba diferentes soluciones a diferentes problemas iba a aumentar el apoyo de más *stakeholders*. Además, al descomponer la PPC entre “grandes” y “pequeñas” decisiones, la UE estaba segmentando el proceso decisional, estableciendo un juego entre normas rupturistas y posibles adaptaciones continuistas. En cuanto a las estrategias europeas desde las redes de actores, está claro que aumentó el número de actores de las redes para generar mayor inclusividad intentando justamente reducir el predominio de los burócratas y científicos. Ello facilitaba un mayor consenso y quebraba las dinámicas decisionales que venían desde 2002. Es por ello que, desde la estrategia institucional, la UE aprovechó una doble ventana de oportunidad: a) la coyuntura negativa ecológica y económica favorecía una opinión pública y sectorial más propensa al PCh; b) la transformación de las reglas decisionales (con la co-decisión europarlamentaria) favoreció separar temas y segmentar la PPC.

Finalmente, la estrategia comunicativa de la UE fue bastante clara. Según la propia DG MARE (2013, p. 9), la política comunicativa para apoyar y dar a conocer la nueva PPC comenzó a principios de 2012. La UE organizó varias actividades, entre otras: 9 conferencias de prensa, una nueva web, el Día Marítimo Europeo, etc. La DG MARE (2015, p. 24) también promocionó campañas y eventos: a) destinados a modificar el comportamiento alimenticio de los consumidores (eventos en Hamburgo, Atenas, Turín); b) páginas Twitter y Facebook; c) una campaña en apoyo a la acuicultura (“*Farmed in the EU*”); d) nuevas infografías resumiendo la PPC. Las acciones mencionadas dejan ver que la estrategia decisional fue claramente reforzada por una política comunicativa coherente. Además, todo ello muestra que en el caso de la PPC se ve que la UE aplicó gran parte de las estrategias mencionadas por Dente & Subirats (2014). Esto era particularmente sagaz, teniendo en cuenta la mala imagen que tenían los *stakeholders* de la política. Por ejemplo, SSFD (2009, p. 4) estimó que hasta 2009 los políticos forzaban las decisiones de la UE en contra de los consejos científicos con el fin de que mayores cuotas pesqueras significaran mayores cuotas electorales. En cuanto a EAA&CIPS&EFTTA (2009, p. 9) no podía seguir siendo tolerable que “la parte del pastel” fuera creciendo en función de los intereses políticos cuando el pastel estaba reduciéndose.

En el segundo nivel de actores públicos (los gobiernos nacionales y sub-nacionales), las estrategias fueron mucho menos amplias y homogéneas. Los gobiernos de los principales países productores (especialmente del sur de Europa, Reino Unido e Irlanda) mandaron

contribuciones y adoptaron posiciones mitigadas hacia la PPC, reconociendo fallas, pero también valorando el camino recorrido. Esto era coherente con su posición de fuerza y de principales beneficiarios de la PPC de 2002. Para los gobiernos de regiones periféricas la posición fue menos sutil y la estrategia partía de la defensa de sus particularidades. En cuanto a los gobiernos de países menos productores, la estrategia fue mucho más conciliadora hacia los intereses ecológicos (por ejemplo, ONG) o de productores artesanales, pero mucho más críticos con las instancias de la UE y la PPC de 2002. Las instancias públicas nacionales o sub-nacionales tendieron a usar los espacios ofrecidos y sus estrategias fueron sencillas: a) usar su fuerza científica para respaldar sus afirmaciones; b) recudir la credibilidad de los datos y generalizaciones de la UE; c) delegar la culpabilidad de los fracasos en las instituciones europeas; d) respaldar los reclamos de los stakeholders sectoriales al tiempo que daban la razón a los argumentos de las ONG.

En cuanto a las estrategias de los europarlamentarios, estos tenían acceso a datos centralizados por la UE. Su estrategia parece haber sido ampliar y difundir el análisis del sector pesquero para divulgar el diagnóstico conducente al Libro Verde: es decir, la información fue movilizadora para reforzar la posición en favor del *policy change*. Desde el punto de vista de las interacciones, es evidente que el tema de la pesca fue usado por los euroescépticos como caballo de batalla en contra de la centralización y delegación de competencias soberanas a Bruselas. No obstante, el tono general de los debates deja ver que la gran mayoría de los europarlamentarios, tuvo una posición de negociación y colaboración, donde las posiciones fueron transparentes, aunque sin retomar los resultados del proceso de consulta (porque en ese momento la DG Mare estaba analizando los insumos recibidos). Desde el contenido de la decisión, es interesante ver que los procesos fueron segmentados, separando la negociación de los acuerdos externos de pesca de las otras dimensiones de las PPC. Desde el punto de vista institucional, los europarlamentarios hicieron referencia a su nuevo rol, adquirido tras el Tratado de Lisboa. Finalmente, desde los tiempos, varios europarlamentarios también hicieron hincapié en que se estaba ante una ventana de oportunidad para transformar la PPC.

3.2.2 Estrategias de los stakeholders y organismos consultivos o científicos

Tras valorar las estrategias de la UE, se pueden mencionar en segundo lugar las de los *stakeholders* sectoriales. Se resumen las estrategias en función de la tipología especificada en la Tabla 32 a partir de Dente & Subirats (2014).

Tabla 32. *Estrategia de los stakeholders*

Desde	Estrategia
Desde los recursos	<ul style="list-style-type: none"> Los stakeholders han incurrido en PTCs para asistir a los talleres, reuniones, leer las propuestas de la Comisión, redactar una opinión informada. Los hay inclusive que han contratado especialistas para lo elaboren en su nombre. Han tendido a subrayar sus recursos como el conocimiento del sector desde la realidad del día a día para desacreditar opiniones opuestas. La estrategia desde los recursos ha sido pues reforzar su posición en vista de la modificación de statu quo.
Desde las interacciones	<ul style="list-style-type: none"> Aunque las interacciones hayan partido de la confrontación con miras a la colaboración, los stakeholders han tratado de ofrecer posiciones firmes para forzar la modificación del statu quo.
Desde el contenido decisional	<ul style="list-style-type: none"> Han tratado claramente de modificar el contenido de la decisión, centrando su análisis y crítica en las disfunciones para la toma de decisiones en la UE. Han tendido a subrayar que todos los temas están unidos pero que hay que dividir las medidas por principios. En este aspecto las estrategias relativas a la segmentación han sido contradictorias.
Desde las redes de actores	<ul style="list-style-type: none"> En contra de la centralidad de las redes de los stakeholders opuestos. En contra de la centralidad de las redes de la burocracia de la UE. Aumentar la complejidad de las redes integrando mayor número de representados.
Desde las instituciones	<ul style="list-style-type: none"> Constante apelación a la segmentación de la toma de decisiones, apoyando una revisión total del proceso decisional en la formulación, pero sobre todo implementación.
Desde los tiempos de la decisión	<ul style="list-style-type: none"> Acuerdo sobre la existencia de una ventana de oportunidad. Paradójicamente se apoya la necesidad de una reforma, pero no hay prisa para generar la PPC ante la incertidumbre que representa la prohibición de los descartes.

Fuente: elaboración propia

En tercer lugar, estarían las estrategias de los organismos consultivos o científicos. Estas partían de un contexto en el cual, como recuerdan Ramírez-Monsalve et al. (2016, p. 88), la ciencia había sido cuestionada tanto por los políticos como los pescadores. Se propone en la Tabla 33 un resumen de las estrategias de estos actores.

Tabla 33. *Estrategia de los organismos consultivos o científicos*

Desde	Estrategia
Desde los recursos	<ul style="list-style-type: none"> Insistir en sus principales activos, los recursos informativos científicos. Aumentar su credibilidad al tiempo que exigen más medios para reforzar su papel reconociendo parte de sus debilidades.
Desde las interacciones	<ul style="list-style-type: none"> Perspectiva clara de colaboración, entendiendo que no tienen poder para fijar reglas, pero sí influenciarlas.

	<ul style="list-style-type: none"> • Sugerencias para la modificación del papel de los RACs.
Desde el contenido decisional	<ul style="list-style-type: none"> • Insistir en la complejidad de los asuntos tratados para modificar la orientación del contenido a decidir, reforzando al mismo tiempo su papel en el establecimiento del diagnóstico y la formulación de los problemas.
Desde las redes de actores	<ul style="list-style-type: none"> • Reconocimiento moderado de la necesidad de establecer mejores y mayores redes. • Sin embargo, no ponen en duda la credibilidad de su conocimiento sino todo lo contrario.
Desde las instituciones	<ul style="list-style-type: none"> • No buscan modificar las reglas de juego: ya tienen un papel preponderante. • Posición conciliadora, donde se reconocer que los pescadores deben participar: se busca gestionar el cambio del statu quo, para no perder demasiado poder.
Desde los tiempos de la decisión	<ul style="list-style-type: none"> • Acuerdo en la urgencia de la reforma. • Los PTCs vinculados con los tiempos de la negociación no son percibidos de manera negativa: 1) son financieramente dependientes y la dilación del proceso no modifica su situación (no buscan rentabilidad); 2) los PTCs altos les permiten conservar un papel constante.

Fuente: elaboración propia

3.2.3 Estrategias de las ONG y países terceros

Tras revisar los organismos consultivos y científicos, se pueden analizar en un cuarto lugar las estrategias que siguieron las ONG. Todas valoraron de manera positiva el proceso de consulta. No obstante, hicieron una advertencia: la ausencia de consulta no podía ser una opción. Por ejemplo, para ANACEF & ANEPAT (2009):

No se puede pedir cumplimiento efectivo de la normativa cuando ésta se ha establecido en contra de la opinión del sector afectado, no responde a análisis científicos basados en datos fehacientes, y no es respetada por la flota local del país ribereño con la anuencia de sus autoridades. (p. 9)

Al mismo tiempo, como lo recuerdan de Vos et al. (2016, p. 3), muchos países miembros de la UE mantuvieron procesos abiertos para definir las vías de implementación aunque con líneas rojas, entre ellas redefinir la prohibición de los descartes. Según Sardá, Coll, Heymans, & Stergiou (2015, p. 179), ciertos *lobbies* de *stakeholders* tenían y tienen capacidad de influenciar las decisiones al punto de que se perpetúe la preponderancia de la sostenibilidad socioeconómica sobre la medioambiental. Por ejemplo, la medida de la prohibición de los descartes habría sido decidida sin la suficiente información científica sobre sus consecuencias reales en la reducción de la sobrepesca y recuperación de stocks.

Tabla 34. *Estrategia de las ONG*

Desde	Estrategia
Desde los recursos	<ul style="list-style-type: none"> • Algunos han aumentado sus recursos destinados al análisis del sector pesquero. • Incurren en alza de PTCs controlados: gastan más para saber más, pero asumen sus limitaciones de manera indirecta (por ejemplo, abstención sobre medidas técnicas en RACs).
Desde las interacciones	<ul style="list-style-type: none"> • Posición claramente hostil hacia los pescadores y la PPC de 2002. • Posición de colaboración y presión constante sobre los decisores entre 2009 y 2013.
Desde el contenido decisional	<ul style="list-style-type: none"> • Han reforzado la presencia del tema de los descartes en la agenda. • Perpetúan el debate sobre la fijación de las cuotas y TACs. • Segmentan la discusión para influenciar en los temas que más les importan.
Desde las redes de actores	<ul style="list-style-type: none"> • Aumento del nivel de densidad y complejidad: más actores más involucrados.
Desde las instituciones	<ul style="list-style-type: none"> • Aunque ponen en duda la toma de decisiones, los objetivos de las ONG son sobre todo de resultado y no tanto de proceso.
Desde los tiempos de la decisión	<ul style="list-style-type: none"> • En contra la dilación de la reforma: 1) porque aumenta PTCs para seguir siendo influyentes; 2) por urgencia ecológica.

Fuente: elaboración propia

Finalmente, la estrategia adoptada por los países terceros fue bastante sencilla. Primero el tono y la posición dependía de si existía una relación directa con las pesquerías de la UE o no: los países que sí las tenían mostraron posiciones más duras; los que no, emplearon tonos propositivos. La gran mayoría de los aportes de terceros países resaltaron la insostenibilidad del modelo comunitario y la mala imagen producida por los descartes para después poner en valor sus propuestas, a través de las cuales incitaban la UE a tomar en cuenta las mejores prácticas de países como Nueva Zelanda, EEUU, Noruega.

3.3 Coste de las interacciones

Tras haber visto cuál era la progresión de las interacciones y roles de los actores, además de sus estrategias, se pasa ahora a revisar cuáles han sido los costes vinculados con la PPC entre 2009 y 2013. Para hacerlo, se parte de una división central: hay que diferenciar las percepciones de los actores sobre los costes de los costes reales incurridos. Sobre la base de dicha distinción se divide esta sección en los tres momentos vinculados con la PPC: a) costes ex ante, es decir los costes de la PPC antes de la reforma; b) los costes ex dum entiéndase los costes vinculados directa o indirectamente con el proceso de reforma; c) los costes derivados de la extrema complejidad de la PPC.

3.3.1 Montos antes de la reforma

Si se parte de las intervenciones de los europarlamentarios, el análisis hecho sobre el “sistema” del sector pesquero (Figura 5 del Anexo 17.B), muestra que el debate abordó principalmente cuestiones relativas a la gestión, al control de las prácticas, además de la fijación de las cuotas: se necesitaba un nuevo “sistema” pesquero. No obstante, la palabra reforma fue mucho más usada en los debates, por lo que la Eurocámara trató motivaciones y justificaciones antes que mecanismos de implementación. Es relevante notar que las intervenciones no hicieron referencia a los costes de la PPC y dejaron de manera explícita dicha dimensión en manos de la Comisión. Las únicas menciones a gastos se hicieron en relación a los acuerdos externos, para los cuales se temía que los pagos efectuados por la UE a Guinea, Marruecos o Mauritania, no se usaran para los fines negociados. Entre los que mostraron su preocupación de manera abierta estaría el europarlamentario Ferreira (2011, junio/23)¹¹⁷. Por su parte para Lövin (2011, marzo/07) también llamaba la atención sobre la coherencia entre la política externa y los intereses de los actores¹¹⁸. Sin embargo, en términos generales, en el contexto de la codecisión de la UE, habría pues un actor que induce la variación de los gastos (Comisión) y otro (Europarlamento) que se limita a razonar sobre su justificación o no.

Partiendo ahora de los aportes del proceso de consulta, se encontraron dos principales corrientes de valoración relativos al coste de la PPC antes de la reforma. El primero era la insuficiencia de los medios para la implementación de la PPC en sí. Por ejemplo, para Europêche-COGECA& ETF (2009, p. 22) se necesitaban más medios financieros para adaptarse a los requerimientos de la PPC y sobre todo se debían tener fondos públicos para poder hacer frente a los costes organizativos derivados del carácter imprevisible de la gestión de un recurso natural. Para LDRAC (2009, p. 3) la Comisión y países miembros no estaban destinando suficientes recursos humanos para cumplir con los compromisos de la PPC y de los acuerdos externos.

¹¹⁷ No obstante, no podemos dejar de señalar algunas dudas que se mantienen, resultantes de otros acuerdos de colaboración en el sector pesquero, acerca de la efectividad de los objetivos declarados de cooperación sobre desarrollo sostenible en el sector para el país tercero en cuestión, y sobre la sostenibilidad y el seguimiento de sus actividades pesqueras. (Ferreira, 2011, junio/23)

¹¹⁸ En resumen, ¿qué excedente de pescado espera la Comisión encontrar en Mauritania? Por último, espero que la UE siga ofreciendo apoyo sectorial y colaboración a Mauritania, aunque las posibilidades de pesca se reducen en nombre de la coherencia política en materia de desarrollo. No podemos sobreexplotar estas aguas, solo pagar, capturar el último pez y luego soltarlo. (Lövin, 2011, marzo/07)

La segunda corriente de valoración entre los actores sobre los costes ex ante, estuvo relacionada con la insuficiencia de medios para combatir la pesca ilegal, así como el incumplimiento del marco regulativo. Euro Coop (2009, p. 3) defendió por ejemplo que se tenían que fortalecer los controles y que estos debían estar incluidos en el mandato que se les atribuía a las instancias administrativas involucradas en la implementación. Dicha perspectiva fue defendida también por europarlamentarios como Kalinowski (2010, octubre/19)¹¹⁹, Barea (2010, febrero/25)¹²⁰ o Christensen (2010, febrero/25)¹²¹.

Cabe destacar que, FGCP (2009, p. 5) compartió este mismo diagnóstico, al subrayar que se debían reforzar los controles, sobre todo en las pesquerías en las cuales se sospechaba que había sobrepesca. Inclusive para CCB (2009, p. 5) había insuficientes medios para llevar a cabo el monitoreo del impacto ambiental de las artes de pesca, así como la pesca de arrastre. Por último, para EAPFA (2009, p. 5), de confirmarse la delegación de competencias en el sector pesquero, las organizaciones de pescadores tenían insuficiente capacidad en ese entonces para imponer sanciones e incentivos en la gestión. Una vez explicitadas las dos corrientes relativas a los costes de la PPC, se pasa ahora a detallar las diferentes dimensiones de los costes ex ante. Antes, se ofrece en diagrama que una síntesis de la progresión del análisis. (Ver Figura 75)

¹¹⁹ “También comparto la opinión de la autora de que no es aceptable justificar esos retrasos citando la falta de recursos humanos” (Kalinowski, 2010, octubre/19).

¹²⁰ La lucha contra la pesca ilegal, algo que se ha venido denunciando y que no ha sido efectivo hasta ahora, necesita más medios, más recursos, unificación de sanciones, unos acuerdos internacionales basados en principios de legalidad, en principios de derechos humanos, en principios de cumplimiento de los acuerdos. (Barea, 2010, febrero/25)

¹²¹ “Tiene que haber controles más rigurosos y uniformes en los Estados miembros” (Christensen, 2010, febrero/25).

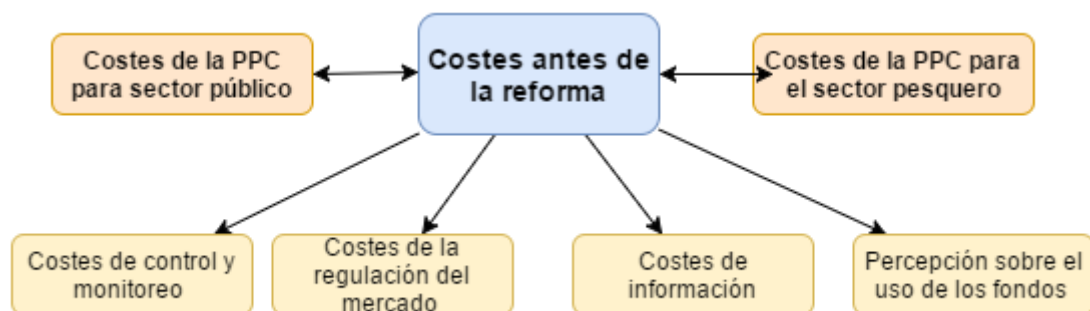


Figura 75. Costes de la PPC antes de la reforma

Fuente: elaboración propia

3.3.1.1 Sobre los costes de la PPC para la UE

En 2012, año anterior a la formulación final de la reforma de la PPC, para los gastos de la DG MARE (2013, p. 17) fueron ejecutados 234,2 millones de euros desde la UE (32% del presupuesto) y 477,4 millones de manera compartida (67,1% del presupuesto). Los gastos se usaron como sigue (de mayor a menor): 43,6% en regulación de la pesca y legislación internacional, 17,2% en los mercados de pesca, 15,9% en conservación, gestión y explotación de los recursos vivos acuáticos, 15,4% en control y monitoreo de la política pesquera, 2,9% en gastos administrativo, 2,0% en la gestión de la política pesquera, 1,9% en la política marítima y 1,1% en el Fondo Europeo de la Pesca (DG MARE; 2013, p. 17).

En cuanto al control y vigilancia se refiere, es interesante ver que se sacó un nuevo Reglamento para el control y licencia de buques de pesca, entrada en vigor en enero del 2010 que buscaba combatir la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada -INDNR (DG MARE, 2011, pp. 9-10). Es decir que, dicha medida se formuló también a partir de los insumos del proceso de reforma de 2009. El monitoreo había sido uno de los puntos de preocupación para los pescadores en aguas externas o periféricas. Europêche-COGECA& ETF (2009, p. 25) habían por ejemplo criticado a la Comisión por insinuar que los acuerdos externos costaban demasiado, justamente por los controles que requerían.

Dicha reforma de 2010 introducía nuevos controles para asegurar la trazabilidad de los productos pesqueros desde la red hasta el plato gracias al uso de nuevas tecnologías. En 2011 y 2012 la DG MARE ofreció de hecho asistencia y asesoramiento para la implementación de las medidas. Entre estas se encontraban el registro y transmisión electrónica de los datos de

pesca para todos los buques de más de 12 metros, además de su posición, datos del diario a bordo y seguimiento de las ventas. Todo ello buscaba contrastar los datos con los flujos desembarcados y vendidos (DG MARE, 2013, p. 7). La lógica partía de que para la UE habían dos razones sistémicas para los reportes erróneos: deficiencias en el sistema de inspección o deficiencias en el sistema de registro de las capturas, las cuales dificultan a los Estados miembros la misma detección de información errónea (DG MARE, 2014a, p. 30). Tras descubrir fallos en 2 de los 4 países auditados en 2011, la DG MARE ofreció dos financiaciones a los Estados miembros (49,6 millones y 56,3 millones de €), especialmente para hacer cumplir las drásticas limitaciones relativas a la pesca del atún rojo y la caballa (DG MARE, 2013, p.8).

Sobre la progresión de los gastos de monitoreo y control, los Estados miembros podían solicitar fondos a la UE para los gastos incurridos, siempre y cuando respetaran ciertas condiciones (para la recolecta de datos por ejemplo se necesitaba contraparte) y fueran aceptadas por la Comisión. En 2012 por ejemplo, la DG MARE destinó 3,35% de su presupuesto (23,86 millones de €) para financiar programas de control. Esta línea de gasto representó 36,09 millones en 2016 (gastos centrales de la UE y de países miembros), de los cuales 10,2 millones se destinaron a la Agencia Europea de Control de la Pesca -AECF, más conocida por sus siglas CFCA (DG MARE, 2013, pp. 49-50). Ya desde 2010 la DG MARE fue reforzando la coordinación con el CFCA, aumentando el número de controles en el mar y llegando a detectar más incumplimientos en 2012 que en 2011 (DG MARE, 2013, p. 8); a pesar de que llevó a cabo menos intercepciones en mar en 2012 que en 2011 (DG MARE, 2013, p. 8). Todos estos gastos hacen que para 2015, la DG MARE estimaba que “La UE ha reforzado su posición como líder mundial en la lucha contra la pesca ilegal y su enfoque ha sido elogiado por el Parlamento Europeo, las ONG y otras partes interesadas¹²²” (DG MARE, 2015, p. 21).

3.3.1.2 Sobre los costes de la PPC para el sector pesquero

Una vez vistos los costes asumidos por la UE antes de la reforma de 2003, se comentan ahora los costes de operación soportados por los pescadores. En 2009, para SWFPA (2009, p. 10) los costes financieros ligados a la certificación, auditoría y control de procesos recaía

¹²² Traducción propia del inglés al castellano.

principalmente en la industria pesquera. Es por ello que subrayó, como lo hicieran muchas otras organizaciones de pescadores:

La reforma de la PPC debería tener en cuenta esta carga fiscal adicional en la industria y lograr la mitigación de los costos a través de fondos específicos, o mediante el desarrollo una norma de certificación de la UE sin costo. (SWFPA, 2009, p.10)

Por su parte, Europêche-COGECA& ETF (2009, p. 10) coincidieron al afirmar que el sector ya soportaba grandes costos vinculados con la explotación de los recursos públicos, aun sin tener que pagar por derechos de pesca (por lo que era impensable aplicar esos derechos individuales a un sector ya en crisis). Ente los costes soportados Europêche-COGECA& ETF (2009, p. 10) enumeraron: tiempo dedicado a la presentación de informes, la clasificación, el pesaje, la inspección en el mar, el desembarco, las medidas de higiene, sistema de monitoreo satelital (VMS, por sus siglas en inglés) y libro de registro electrónico.

Una vez más, ArtesanalPesca (2009) fue incluso más directa al decir: “[...] sólo podemos concluir que para nuestra realidad nacional es falso que la pesca no contribuya financieramente a la gestión del sector” (p. 4), porque “por ello paga tasas y contribuciones al estado” (ArtesanalPesca, 2009, p. 13) concluyendo que “la forma en la cual está estructurada la gestión, con multiplicación de organismos demasiado burocratizados y caros, la actividad tutelar termina siendo costosa” (2009, p. 13). ArtesanalPesca (2009) añadió que si las instancias no conseguían llevar a cabo el monitoreo a pesar de las contribuciones fiscales era que lo estaban haciendo mal (p. 11). Su conclusión fue bastante sencilla: “Nos damos cuenta de la necesidad reducir los costes de la PPC, pero somos conscientes de que el problema ha sido la forma en que se ha utilizado y dado el apoyo” (ArtesanalPesca, 2009, p. 5).

A vista de que la nueva PPC no parecía reducir dichos costes, gran parte del sector de la pesca demersal pasó de la colaboración (2009-2012) a la confrontación (2013) en los países del Norte de Europa. Como lo describen de Vos et al. (2016, p. 3), en el caso Holandés las organizaciones de productores volvieron a cooperar una vez que el gobierno anunció 4,5 millones de euros (del FEMP) para desarrollar 14 proyectos pilotos. Los pescadores fueron colaborando conforme recibieron exenciones y las ayudas de minimis (de Vos et al., 2016, p. 3). Este caso es interesante porque la débil capacidad para forzar la implementación, ha supuesto a posteriori un aumento de los PTCs ex post por parte de la UE. En este caso, EAPFA

(2009, p. 5) ya había planteado la débil capacidad financiera del sector pesquero para asumir costes suplementarios a los ya impuestos por la PPC de 2002.

Es necesario incluir la perspectiva de las ONG en este asunto, puesto que justamente fueron acusadas de fomentar el PCh sin tener que soportar coste alguno. En algunos casos está claro que, tras revisión, las recomendaciones de algunas ONG significaban una sobrecarga irracional para el sector pesquero, posición que reforzaba la desconfianza e incomprensión mutua. Según Assises de la pêche (2009, p. 39) la situación en 2009 era absurda, habida cuenta de que, según sus cálculos, los costes de la gestión de la pesca eran superiores a los beneficios monetarios generados. De igual manera, Marine Conservation Society (2009, p.12) ligaba las reticencias de los pescadores a implementar o reforzar la VMS por los costes añadidos que suponía. Vale la pena recalcar que a pesar de todas las reticencias de los pescadores y con el apoyo de las ONG, la nueva PPC de 2013 permite a los Estados miembros solicitar a los usuarios de recursos, que contribuyan proporcionalmente al presupuesto de gestión y de investigación (Santiago et al., 2015, p. 95).

3.3.1.3 Sobre la percepción del uso de los fondos

Una vez revisados los costes para las instituciones públicas y pescadores, se pasa ahora a revisar la perspectiva de los actores en relación al funcionamiento y uso de los fondos europeos para la pesca. En este caso, se diferencian dos niveles de la discusión: por un lado, están las valoraciones sobre la lógica misma de los fondos, por otro lado, estaban las apreciaciones relativas a los subsidios entendidos como gastos inherentes a las PPC hasta 2009. En cuanto a los *stakeholders*, la mayoría tenían una perspectiva crítica en 2009, donde incitaban a que la financiación tuviera mejores impactos y que se fueran reforzando las capacidades financieras. En suma, mayor capacidad financiera con mayor eficacia. Por ejemplo, CRPM (2009, p. 5) estimaba que el Fondo Europeo de la Pesca era un instrumento esencial para la PPC y que como tal, debía de ser reforzado.

La posición de los *stakeholders* sectoriales dista de la que enunciaron las ONG en 2009, para quienes los subsidios eran reprehensibles y los fondos debían ser redireccionados. Por ejemplo, para Birdlife International (2009, p. 27) los fondos habían tenido un doble fracaso al entender que no solo no habían mejorado la rentabilidad del sector, sino que habían empeorado la sostenibilidad de las pesquerías. Es por ello que las ONG pedían que los fondos sirvieran

para otra cosa que subvenciones. Para Birdlife International (2009, p. 27) los fondos públicos se debían usar para objetivos comunes destinados a la gestión de los bienes públicos, debiendo imponer, no solo el cumplimiento de las normas de las PPC, sino también de los otros marcos regulativos como por ejemplo las directivas relativas al hábitat y aves marinas. Paralelamente, para The Pew Environment Group (2009, p. 7) el uso de los fondos debía buscar la generación de una gobernanza de los recursos que fomentara la investigación independiente además de mejorar las tecnologías de control. La misma organización enfatizó también que un punto central era la necesidad de comunicar y publicar en la web el uso de los fondos, especificando qué proyectos e iniciativas que habían tenido apoyo de fondos europeos (The Pew Environment Group, 2009, p. 7).

La posición de los organismos de consulta y de asesoría científica no ponían en duda el coste de los fondos públicos sino sus prioridades. Para EUCC Marine Team (2009, p. 2) el apoyo financiero debía sobre todo servir para financiar investigación sobre los *stocks* además de acompañar la regionalización, así como incentivar la acuicultura como reorientación para los pescadores que habían participado en los procesos de desguace en las políticas anteriores. Yendo más lejos, para la Association Française d'Halieumétrie (2011, p. 6) los fondos eran necesarios para permitir la transición (entre la PPC de 2002 y la PPC que saliera del proceso de reforma) y que ello requería apoyo político. Vale mencionar que al igual que todos los actores privados y consultivos, para la Association Française d'Halieumétrie (2011, p. 9), lo que no se podía hacer con los fondos era perpetuar programas de desguace o modernización de la flota. Esto llama la atención, debido a que hubo en 2009 un gran consenso relativo al uso de los fondos, conforme se venía haciendo en las anteriores PPC. Sin embargo, las posiciones en el Parlamento fueron más mitigadas. Por ejemplo, João Ferreira en su intervención del 09/05/2011 sostuvo:

El Fondo Europeo de Pesca (FEP) tiene que apoyar de manera eficaz y sustancial la renovación y la modernización de las flotas pesqueras, sobre todo haciendo más selectivos los diferentes tipos de pesca y sustituyendo los motores por razones de seguridad, de protección medioambiental y de eficiencia en el consumo de combustible. (Ferreira, 2011, mayo/09)

Sobre la cuestión de los subsidios en sí, las perspectivas entre los actores tenían claras divergencias llevando a una heterogeneidad, haciendo inclusive muy difícil generalizar.

Primero, no todos los *stakeholders* proponían la perpetuación de las ayudas. Por ejemplo, CCB (2009, p. 27) sostuvo que los subsidios solo podían ser entendidos como medidas temporales, que no debían ser necesarias para mantener la rentabilidad de los profesionales.

Segundo, gran parte de los actores públicos apoyaban el mantenimiento de los subsidios, entendiendo que era una manera indirecta para estabilizar las comunidades costeras. Por ejemplo, el Ministerio de Agricultura, Bosques y Alimentación de la República de Eslovenia, estaba en contra del retiro de las ayudas por el contexto de crisis económica vivido después de 2008. Los europarlamentarios también apoyaron de manera unánime las subvenciones al combustible, entre ellos, por ejemplo, Jahr (2011, mayo/12) o Antinoro (2011, mayo/11). Finalmente, los órganos consultivos o asesores, apoyaban la posición de las ONG para quienes se debía obligatoriamente evitar cualquier medida que perpetuara el exceso de capacidad instalada (como lo mencionó ACFA, 2009, p. 17), para lo cual las auditorías y los comités de evaluación representaban garantías para la coherencia entre fondos e instrumentos comunitarios de la PPC (ACFA, 2009, p. 16).

3.3.1.4 Sobre los costes de la regulación del mercado

Aunque la regulación del mercado de los productos pesqueros fuera comentada por los actores en 2009, lo cierto es que la propia UE había dejado de lado durante mucho tiempo la regulación del mercado. La propuesta del Libro Verde era justamente aunar la reflexión e incentivar que la PPC se viera acompañada también de una nueva normativa: no se podía seguir separando los asuntos pesqueros entre diferentes direcciones de la Comisión (pesca y competencia). En cuanto a los costes se refiere, los gastos que pagaban los Estados miembros a las organizaciones de productores eran reembolsadas por la Comisión de manera bianual tras verificar que se cumplieran las condiciones (DG MARE, 2013, pp. 49-50). La DG MARE verificaba la información y documentación aportada por los Estados, llevando a cabo verificaciones ex ante con, por ejemplo, prueba de los pagos realizados. En 2012 la UE pagó 38 millones para las gestiones relativas a las regiones periféricas y los mercados, a saber 5,34% del gasto de la DG MARE (2013, pp. 49-50), aunque el monto subía a 40,35 millones si se contaban las financiaciones directas sin intermediación estatal.

En los debates europarlamentarios hubo muchas intervenciones que apelaron a una reflexión sobre los “precios” (Figura 1 del Anexo 17.B). El uso de este término estuvo sobre todo

relacionado con la preocupación sobre el impacto -y el control de ese impacto- en el aumento de los precios de los carburantes para los pescadores, así como los precios de venta de los pescados. A este nivel, los europarlamentarios se centraron en varios puntos: a) la rentabilidad y los beneficios; b) la competencia desde las importaciones; c) la regulación del mercado en la UE.

En cuanto a la rentabilidad, el análisis de la palabra “beneficios” (Figura 2 del Anexo 17.B) resulta bastante esclarecedor: se debatió sobre los beneficios de la regulación de la pesca desde lo económico y lo social. Los eurodiputados mencionaron la necesidad de preservar o aumentar los beneficios de los pescadores, al tiempo que se compaginaba con la calidad para los ciudadanos. En este punto, los eurodiputados relacionaron con los beneficios, la coordinación y el ahorro, supeditando claramente el resultado del sector con la PPC. Dicho de otro modo: los europarlamentarios daban por supuesto que la PPC condiciona el desempeño económico del sector. La propia Comisaria de pesca Damanaki (2010, julio/08) al intervenir en el Parlamento dijo:

Por lo tanto, mientras estamos en medio de una reforma seria de nuestra política pesquera común, la política comercial de la UE debe seguir teniendo en cuenta la compleja naturaleza del sector pesquero de la UE y sus realidades económicas y sociales.

En la misma intervención también sostuvo que “La revisión debe tener como objetivo el fortalecimiento de las organizaciones de productores en su capacidad para vincular mejor la oferta a la demanda en términos de calidad y volumen” Damanaki(2010, julio/08). Otro europarlamentario, Ferreira (2011, mayo/09)¹²³, advirtió que la responsabilidad era aún mayor habida cuenta de la pésima situación económica del sector.

En cuanto al segundo asunto, la competencia desde las importaciones, este fue objeto de gran atención entre los actores del proceso de consulta de 2009 pero sobre todo los eurodiputados. Cadec (2010, julio/08) lo puso en términos más bien dramáticos en su

123 “La situación económica de un gran número de empresas se ha deteriorado en los últimos años, ha llevado a muchas de ellas a cerrar y entraña un riesgo real de quiebra para miles de empresas pesqueras y de pérdida de miles de puestos de trabajo debido al aumento del precio de los combustibles.” (Ferreira, 2011, mayo/09)

intervención, cuando dijo que “[...] la supervivencia de la pesca europea no es negociable”; y especificar que “lo que está en juego es nada menos que la supervivencia de un sector europeo de la pesca económicamente viable [...]” (Cadec, 2010, julio/08). Entre las preocupaciones relativas a las importaciones, los eurodiputados reconocieron varias. En primer lugar, estas fomentaban una dependencia frente a los recursos provenientes de terceros países. Según Cadec existían dos razones:

[...] por un lado, ha habido una disminución en la producción de la UE, y, en segundo lugar, el mercado de la UE cada vez se ha abierto más a las importaciones, como resultado de las políticas comerciales elaboradas por la Comisión en el transcurso de la última década. (Cadec, 2010, julio/08)

En segundo lugar, los eurodiputados veían con preocupación el débil control de las importaciones, para las cuales no se imponían los mismos requisitos (Belder, 2010, julio/08). Para Melo (2010, julio/08) existía el riesgo de la importación de pescado modificado genéticamente y para Gollnisch (2011, enero/19) los acuerdos con otros países también podían fomentar el deterioro de condiciones laborales¹²⁴.

En cuanto al tercer asunto, la regulación del mercado en la UE, la mayoría de los debates se centraron en el asunto de la trazabilidad y protección de la calidad para el consumidor. El acercamiento en el Parlamento fue muy distinto al del proceso de consulta. En los debates de la Eurocámara, el concepto de “consumidores” (Figura 9 del Anexo 17.B), fue usado para enfatizar la relevancia del papel de la información que debían entregar a los consumidores los productores y los comerciantes, con el fin de generar una mayor confianza. La Comisaria Maria Damanaki¹²⁵ también apoyó la noción en su intervención del 08/07/2010. Es interesante que, si bien la gran mayoría de los actores decisionales interpretaron la trazabilidad como garantía de calidad; el trabajo investigativo de Selden, Valencia, Larsen, Cornejo-Donoso &

¹²⁴ Ahora, los que se benefician de esto [acuerdo con Papúa Nueva Guinea] son los chinos, australianos, tailandeses y otras embarcaciones de pesca que descargan sus capturas en los puertos de Papúa Nueva Guinea. Son las fábricas de conservas que pertenecen a estos países, que se han establecido en Papúa Nueva Guinea pero que emplean a extranjeros en condiciones dudosas. (Gollnisch, 2011, enero/19)

¹²⁵ También debe apoyar [la nueva PPC] el abastecimiento del mercado y la estabilidad, además de las disposiciones de la revisión de las normas de comercialización e información a los consumidores. Esto nos lleva al etiquetado. Los consumidores quieren saber más acerca de los mariscos que compran. Quieren saber dónde se ha pescado o criado el pescado, también quieren saber si los productos respetan el medio ambiente y si lo han pescado de forma sostenible. (Damanaki, 2010, julio/08)

Wasserman (2016) sobre la diferencia entre pesqueros con sello ecológico frente a los que no lo tienen en EEUU aportó conclusiones contra-intuitivas. Para estos autores, aunque hay diferencias en algunas especies, para muchas no habría una verdadera divergencia en cuanto a las tasas de capturas de especies no objetivo o incidentales.

De cualquier modo, las posiciones durante el proceso de consulta fueron convergentes. Para los *stakeholders*, el primer desafío era reforzar el etiquetado de los productos pesqueros. Casi todos apoyaron una mayor cantidad de controles entre los productos importados para verificar los requisitos (por ejemplo, defendido por ANFACO-CECOPECA, 2009, p. 5). Los controles debían ser acompañados por el segundo desafío: promocionar cambios en las pautas de consumo en la UE. La idea, defendida por CFFA (2009, p. 10) entre otros, era deshacer mitos sobre la cantidad vs la calidad del pescado consumido. Otros actores hicieron hincapié en la necesidad de promocionar los productos comunitarios explicando que el menor precio de los productos importados significaba menor calidad. Para Europêche-COGECA& ETF (2009, p. 17) se tenían que organizar campañas transnacionales que vehicularan dichas ideas, además de incentivar el consumo de productos procesados de los países miembros en la propia UE. Una posición similar fue asumida por ANFACO-CECOPECA (2009, pp. 7-8), para quien la PPC debía integrar en su propio diseño una dimensión comunicativa y divulgativa. La posición de las ONG también fue convergente, aunque fueron más allá en sus comentarios. Por ejemplo, Ecologistas en Acción (2009, p. 7) estimó que la trazabilidad también debía cubrir los datos relativos al procesamiento de los productos para entender el tránsito del agua hasta el plato. Finalmente, la posición de los órganos científicos y consultivos fue también convergente con la de todos los demás actores. Según EUCC Marine Team (2009, p. 2) los fondos debían servir para apoyar los procedimientos de certificación. ACFA (2009, p. 12) por su parte expresó textualmente lo mismo que ANFACO-CEPECA (2009) (alguno copió al otro...).

3.3.1.5 Sobre los costes de información

Una vez revisados los costes vinculados con la regulación de los mercados pesqueros, así como sus percepciones, se pasa ahora a revisar los costes de información antes de la reforma de 2013. Independientemente del coste, la DG MARE reconoció en su informe de 2013, que el marco de colección de datos había originado menor cantidad de información pero de mayor calidad porque se tenían más datos relativos a los stocks menos estudiados como las pesquerías mixtas (DG MARE, 2013, p. 5). La DG MARE funcionaba sobre la base de programas

multianuales a nivel nacional que co-financiaba una vez verificado que cumplían los criterios para su calidad (DG MARE, 2013, pp. 49-50). En efecto, la Comisión reembolsaba los gastos incurridos en programas elegibles. En 2012 la DG MARE destinó un total de 37,14 millones de euros para pagos ligados con la investigación, de los cuales 32,3% fueron pagos a programas de países miembros, lo cual representó el 4,54% del gasto de la DG MARE (2013, pp. 49-50).

Tras las auditorías (a dos países en 2012) y las recomendaciones de las evaluaciones ex-post del Marco para la recolección de datos, la UE aprobó una nueva regulación que modificaba la anterior No 199/2008, con el fin de mover la coordinación del nivel nacional al nivel regional (DG MARE, 2014a, p. 14). Los principios rectores seguían siendo los mismos: la toma de decisiones debía estar sostenida en la mayor evidencia científica disponible. La propia DG MARE (2014a, p. 63) reconoció que en 2013 seguían existiendo divergencias entre las recomendaciones y los TACs y cuotas; las deficiencias en la recolección de datos suponía tomar decisiones deficientes. Una de las transformaciones propuestas fue traspasar las competencias en manos nacionales: se fueron creando bases de datos regionales confiadas al Consejo Internacional para la Exploración del Mar¹²⁶ (DG MARE, 2014a, p. 62). Según la DG MARE (2015, p. 9) se han generado mejoras, por ejemplo, sobre la zona del Atlántico noreste (con datos para 46 de los 50 stocks para establecer el RMS).

3.3.2 Montos durante el proceso decisional

Los costes vinculados con el proceso decisional son de muy difícil cuantificación o evaluación. Los desafíos son varios: 1) su identificación; 2) conseguir información cuantitativa y cualitativa sobre ellos; 3) distinguir los costes de la percepción que generan. Es evidente que los siguientes epígrafes tratan de ofrecer el mejor acercamiento posible, que aun así sigue siendo incompleto: toda la reflexión en torno al proceso decisional generó PTCs. Ahora bien, teniendo en cuenta la disponibilidad de información conseguida, se propone una reflexión en cuatro grandes tipos de costes. En la Figura 76 se describe la lógica del análisis que sigue.

¹²⁶ En inglés International Council for the Exploration of the Sea, más conocido por sus siglas ICES.

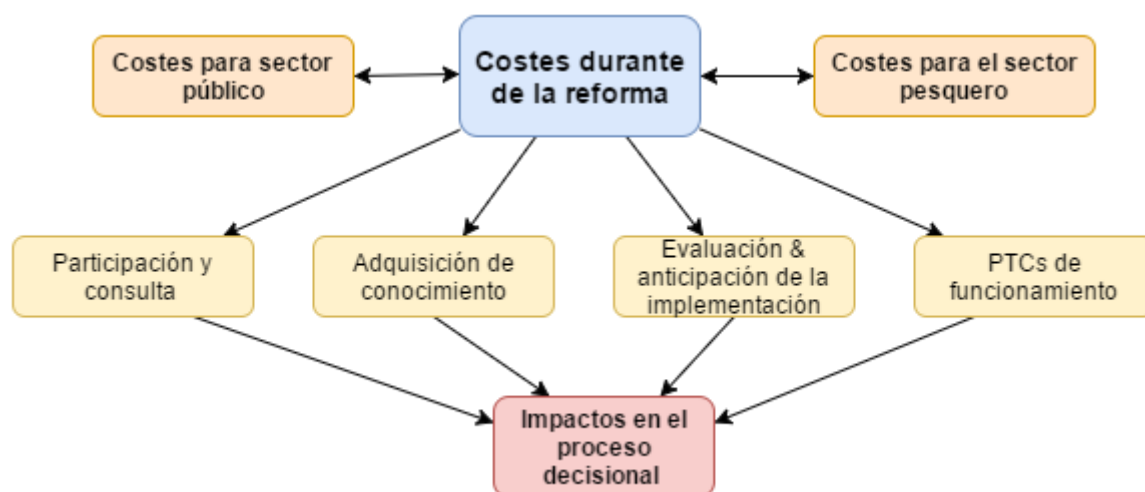


Figura 76. Los costes durante la reforma

Fuente: elaboración propia

3.3.2.1 Sobre los costes de la participación y consulta

Los primeros PTCs evidentes, tienen que ver con la participación a los eventos organizados por la DG MARE así como el proceso de consulta en sí. Por ejemplo, los gastos en 2012 vinculados con el diálogos, información y comunicación de la PPC alcanzaron los 5 millones de euros (DG MARE, 2013, p. 8), de los cuales 72% se gastaron mediante licitaciones, siendo el resto subvenciones a los RACs y organismos consultivos. Para 2009 gran parte de los stakeholders apoyaban el financiamiento de los RACs aunque estimaban insuficientes los medios. Para CNPMEM, 2009 (pp. 12-13) los RACs necesitaban más caudales para poder reforzar su capacidad humana, con el fin de asegurar un conocimiento técnico y científico de calidad y suficiente, así como para poder asistir y participar a las reuniones y comités de trabajo (es decir, hacer frente a PTCs). EUCC Marine Team (2009, p. 5) apoyaba esta perspectiva, incitando además al acompañamiento y financiación para la creación de las organizaciones de productores. Por su lado, FNCP (2009, p. 8) advirtió que existía una cierta confusión en las atribuciones temáticas entre diferentes organismos consultivos (lo cual explícitamente supone ineficiencia en los costes).

3.3.2.2 La percepción sobre los costes del conocimiento

La revisión de los aportes al proceso de consulta en 2009 aportó perspectivas sorprendentes. Se analizaron todas las propuestas de los actores para poder determinar si directa o

indirectamente estimaban que se debían reducir los costes de transacción destinados a la colección, análisis y difusión de la información. Casi todos los actores estimaron o propusieron ideas que suponían la necesidad de reducir dichos PTCs: 88% del sector público, 85% de las ONG, 83% de los organismos consultivos y científicos. Los que sí lo hicieron fueron principalmente los pocos aportes parlamentarios (25%) y los *stakeholders* sectoriales (12%). No obstante, 12% de los aportes del sector público, 15% de ONG, 13 % de organismos consultivos y científicos, 13% de los aportes parlamentarios y 17% de los *stakeholders* sectoriales no tenían posición clara, llegando inclusive hasta 40% para los países terceros. La Figura 77 siguiente resume estos datos.

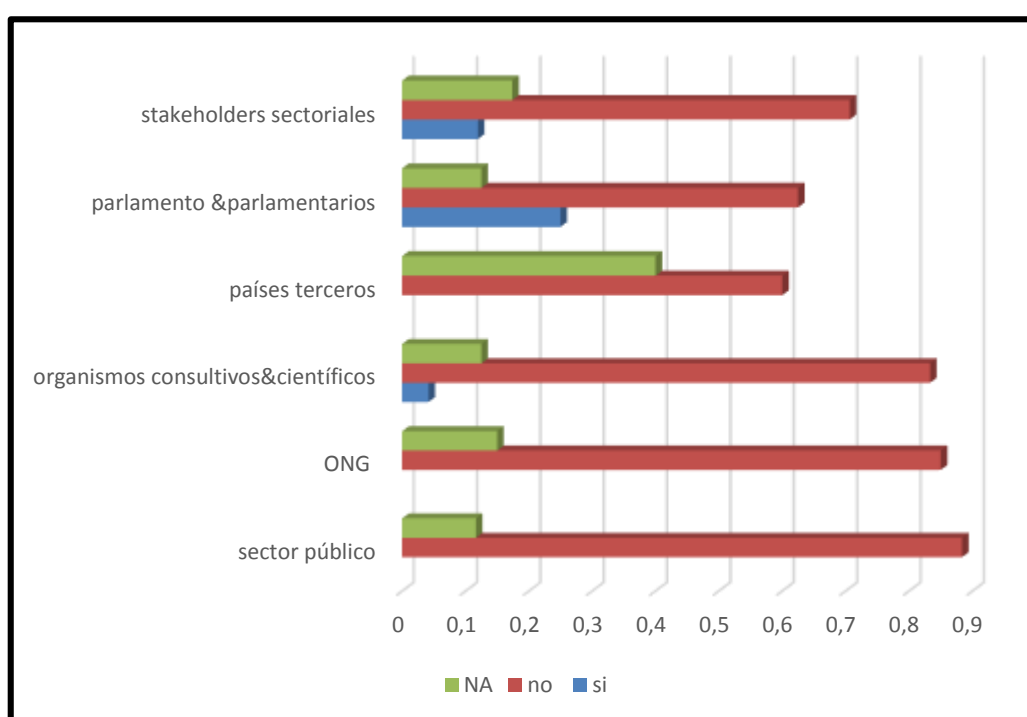


Figura 77. Estimación por actor de la necesidad de reducir los PTCs de información

Fuente: elaboración propia

Se puede completar la información anterior con el análisis de la perspectiva desde los aportes individuales en 2009: 93% estimaron (o se deducía de sus posiciones) que no se debían reducir los PTCs de información. Al opuesto, para 80% que no se debían reducir los PTCs de implementación. La Figura 78 presenta dichos datos de manera visual.

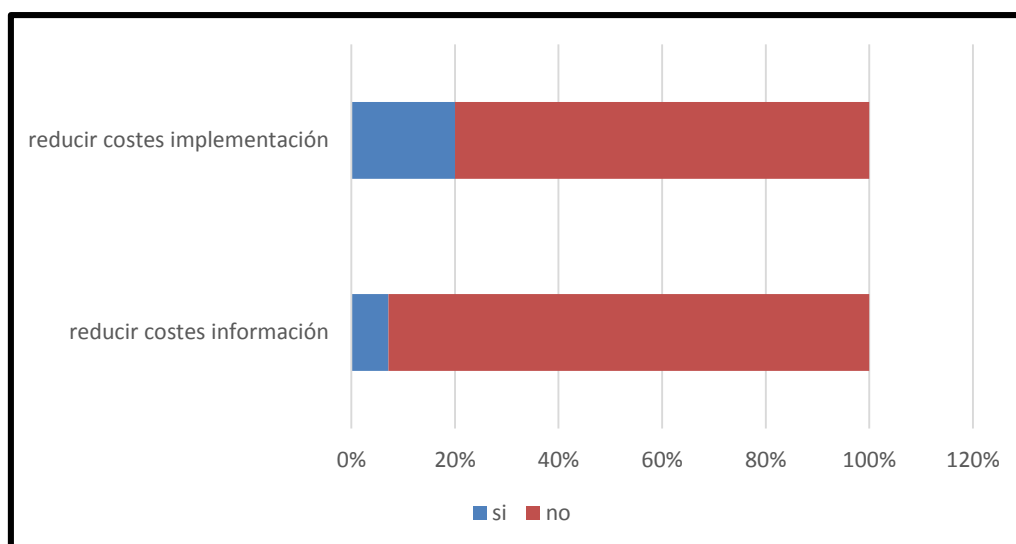


Figura 78. Intención de los individuos de reducir PTCs (en %)

Fuente: elaboración propia

Las posiciones de los actores durante la consulta dejaron ver que los costes de la información se ligaron a cinco grandes temas. El primero fue la opinión, muy difundida, de que hacían falta más medios para la ciencia y la generación de conocimiento. Para los *stakeholders* sectoriales la posición fue bastante común y directa. Por ejemplo, para SAGB (2009, p. 2) la financiación de una mejor colección de datos era el paso necesario para poder llegar a una gestión para el largo plazo, financiación que según ETF (2009, p. 11) era más que insuficiente a vista del gran número de *stocks* para los cuales se desconocían datos. Para Europêche-COGECA& ETF (2009, p. 21) se debía mejorar la coordinación entre los diferentes programas financiados por la UE, con el fin de establecer una estrategia más coherente y consistente con las necesidades. Varios *stakeholders* insistieron igualmente (como SAGB, 2009, p. 3) en que la financiación cubriera igualmente la investigación para la acuicultura, así como el marisco.

En cuanto a la visión de las ONG y órganos consultivos o científicos, la posición fue parecida. Por ejemplo, Greenpeace European Unit (2009, p. 6) insistió en la promoción de una toma decisional dependiente de la evidencia científica, mientras que EUCC Marine Team (2009, p. 5) recalcó que la financiación debía orientarse primordialmente a la rehabilitación de los *stocks* y hábitats además de la innovación en las artes pesqueras. Por su parte, ACFA (2009, p. 7) fue de los pocos en mencionar directamente los costes, al recordar que eran altos pero que los objetivos propuestos por la nueva PPC iban a necesitar más financiación y personal aún (ACFA, 2009, p. 15). Las perspectivas del sector público fueron algo matizadas, aunque se

destacaron las instancias de regiones periféricas como el Gobierno Regional de las Azores (2009, p. 11) quién insistió en la necesidad de contar con organismos locales de investigación marina, capaces de entender, explicar, difundir y concienciar sobre las particularidades de su zona marítima.

El segundo tema relacionado con los PTCs de información fue el de la independencia: la ciencia debía funcionar de manera lo más autónoma posible. Dicha posición fue argumentada principalmente por los *stakeholders* (como ICSF, 2009, p.16) así como las ONG entre las cuales destacó Assises de la pêche, (2009, p. 39), porque defendió que la ciencia no recibiera financiación alguna del sector pesquero para preservar su independencia. El tercer tema relativo a los PTCs de información, fue el entender que el análisis de alternativas y la experimentación también suponían costes a considerar. Esta fue una posición bastante minoritaria presente entre algunos *stakeholders* como EAPFA (2009) quién defendió:

Hay muchos ejemplos de buenas prácticas y que se podrían promover más ampliamente, pero hay un costo asociado y, paradójicamente, las acciones que podrían aumentar (o generar) las rentabilidades están a menudo más allá del alcance de los que más se beneficiarían. (p. 5)

El cuarto tema identificado fue sobre todo defendido por ONG, para quienes hacía falta integrar en los costes la necesidad de prever el desconocimiento y el desacuerdo. Según WWF, (2009, p. 8) se debía aplicar el principio de precaución para aquellos *stocks*, con respecto a cuales la investigación supondría costes prohibitivos. De hecho, para Marine Conservation Society (2009, p. 15) también existía el problema de evaluaciones científicas contradictorias sobre stocks, por lo que la PPC debía establecer de antemano cuáles iban a ser los mecanismos y principios que guiarían la producción de consenso. El quinto y último tema identificado entre los actores del proceso de consulta sería el de la necesidad de establecer una evaluación del impacto de la nueva PPC, es decir, de una evaluación ex ante. Esto fue defendido por pocos actores públicos (como el Gobierno de Suecia, 2009, p. 3) pero sobre todo organismos consultivos. Entre ellos se destacó la perspectiva de ACFA (2009, p. 7) quien patrocinó la necesidad de evaluaciones de impactos socio-económicos ex ante.

Además del examen de los aportes del proceso de consulta, se hicieron algunas preguntas en el cuestionario remitido. En la Figura 79 se observa la respuesta de los encuestados a la pregunta “¿Cree que los costes de información¹²⁷ han tenido una influencia en el proceso de la toma de decisiones?”. Como se puede ver a continuación, la mayoría estimó que sí. (54% sí, 32% que no y 12,9% no se pronunció).

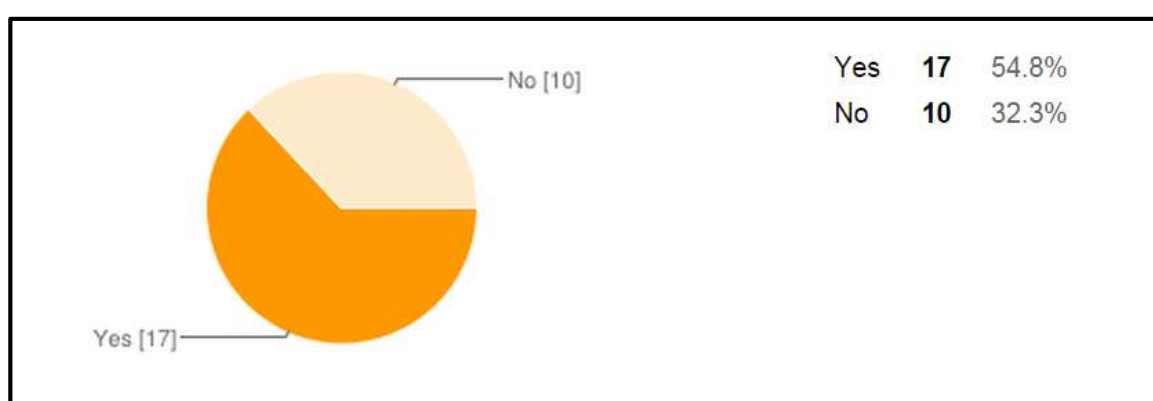


Figura 79. Respuesta a la pregunta “Do you think that information costs had an influence on the decision-making process?”

Fuente: elaboración propia

Ahora bien, no se puede considerar que los *stakeholders* tuvieran una clara percepción sobre el papel de los costes relacionados con la información. Es muy probable que los encuestados hayan reflexionado en términos amplios pero no cuantificados. Tal como se desprende del análisis anterior, la grandísima mayoría de los actores no mencionó de manera directa los TCs; esto no significa que las propuestas y valoraciones de los actores no los tuvieran en cuenta o no tuvieran un impacto a este nivel. Completando la pregunta sobre el papel de los TCs de información, se preguntó sobre la percepción de su disminución en la nueva PPC de 2013 frente a la de 2002. Los resultados se muestran en la Figura 80.

¹²⁷ Entiéndase para la obtención, análisis y gestión de información. Ante la duda remitida por una persona al respecto y en el inicio del periodo, se procedió a incluir una precisión en el cuestionario mismo con el fin de que los encuestados pudieran entender mejor a qué se hacía referencia.

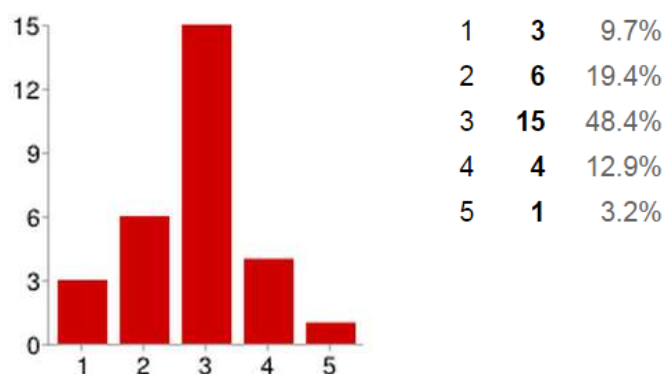


Figura 80. Respuesta a la pregunta “How much do you think information costs have lowered?”

Fuente: elaboración propia

Los resultados mostrados llevan a varias conclusiones inmediatas. Primero, que una de las personas que se abstuvo de contestar en la pregunta anterior, sí contestó a esta. Segundo, que la gran mayoría (casi 50%) estima que los costes de información no disminuyeron realmente (al establecer una valoración de 3 sobre 5). Por añadido, más personas estimaron que se redujeron poco o muy poco (9 personas) frente a las que estimaron que se redujeron bastante o mucho (5 personas). Este resultado deja latente que en el caso de la PPC, se estaría ante un PCh donde no se ha dado una verdadera disminución de los PTCs relativos a la información. Esto conforta la hipótesis de este trabajo, según la cual las instituciones pueden generar PCh con altos PTCs si se modifica su repartición entre los actores involucrados.

Desde el análisis de los discursos de los europarlamentarios, se examinaron los términos “conocimiento” (Figura 9 del Anexo 17.B) e “información” (Figura 10 del Anexo 17.B). El primero fue escasamente utilizado en la totalidad de los debates y se acerca del segundo. Sobre la cuestión de la “información” no hay muchas menciones salvo las relacionadas con el papel de la ciencia y su relación con dos factores: la PPC en sí (toma de decisión donde no se puede ignorar la prueba científica) y los consumidores (quienes tienen un derecho a la información). La relación con estos es de facto un resultado de la PPC que ha sido claramente publicitado, como lo muestra el Anexo 21 (infografía de la UE sobre los cambios aportados por la PPC en relación a la información que debe de generar el productor para el consumidor). Por ejemplo,

Gróbarczyk (2010, octubre/21) en su intervención insistió en el seguimiento a las flotas¹²⁸ y Kelly (2010, febrero/09)¹²⁹ insistió en la prueba científica.

Aunque los eurodiputados fueron conscientes de la relevancia del papel de la ciencia, no existe una sola mención al coste que conllevaba la obtención de la prueba, ni el mecanismo concreto para integrar esa ciencia en los procesos de decisión. Este hecho deja latente que el Parlamento es efectivamente solo co-decisor: se ha centrado en problemas políticamente sensibles (y rentables) antes que en aspectos técnicos (dejados en manos de la Comisión y los procesos de consultas). En suma, los PTCs relacionados con la información no son tampoco considerados abiertamente por los eurodiputados. Todo ello deja entrever que la repartición de los PTCs de información es más un resultado decisonal tecnocrático. Esto coincidiría con la tesis de Majone, para quién la UE lleva a cabo manipulaciones de TCs para aumentar la legitimidad de sus decisiones.

3.3.2.3 *La percepción sobre los costes de implementación*

Al igual que para los costes vinculados a la información, se ha hecho una evaluación de las posiciones de los actores en el proceso de consulta de 2009 sobre la necesidad de reducir los PTCs ligados a la implementación. Los que más mencionaron o propusieron medidas encaminadas a la reducción de los PTCs de implementación, fueron los aportes parlamentarios (63%), los *stakeholders* sectoriales (29%) y el sector público. Al opuesto, los que más apoyaron medidas que aumentaban PTCs de implementación fueron: los países terceros (100%), los organismos consultivos (79%), el sector público (70%), los *stakeholders* sectoriales (62%) y las ONG (65%). Hubo pues una amplia mayoría de actores que promovían medidas que suponían aumentos de PTCs de implementación. Los actores que más aportes tenían sin señal en este sentido, fueron las ONG (25%) y los consejos consultivos y científico (17%). La Figura 81 resume estos datos.

¹²⁸ Debido a la falta de datos científicos fiables que permitan evaluar las capturas accesorias de bacalao en la pesca industrial, es esencial que se introduzca de inmediato la documentación completa de las capturas y el pleno seguimiento de las embarcaciones que realizan este tipo de actividad. (Gróbarczyk, 2010, octubre/21)

¹²⁹ Creo que uno de los elementos fundamentales en todo este asunto —y es una cuestión que está surgiendo una y otra vez a lo largo del debate— es la evidencia científica. Se ha dicho que ésta no es suficientemente fiable, que no es lo suficientemente extensa ni está lo suficientemente actualizada. (Kelly, 2010, febrero/09)

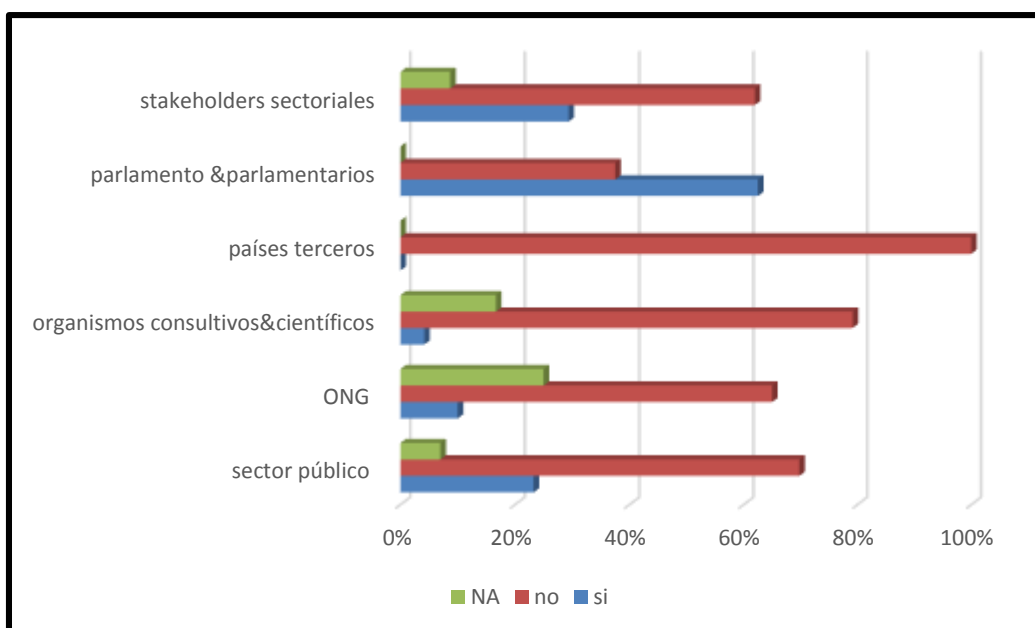


Figura 81. Estimación por actor de necesidad de reducir los PTCs de implementación
Fuente: elaboración propia

Resulta importante mencionar que, el análisis de los debates europarlamentarios también aporta luces sobre las percepciones de los costes de implementación. Uno de los temas más ligados fue el de las “cuotas”, palabra cuya contextualización discursiva se puede encontrar en la Figura 3 del Anexo 17.B. Este vocablo fue mencionado por los eurodiputados en relación a la problemática de su fijación, respeto, transferibilidad y adecuación con el estado de las reservas. Las cuotas fueron un término relevante, pero al contrario del proceso de consulta, nunca se mencionó los costes relacionados. Aunque estrechamente vinculados con lo que desde el institucionalismo transaccional se ha identificado como la atribución de títulos de propiedad, lo cierto es que los PTCs para las cuotas y TACs están vinculados con la naturaleza multinivel de la gerencia pesquera común (Veiga et al., 2016, p. 66).

Profundizando un poco, se puede igualmente examinar el contexto discursivo de la palabra “reservas” (Figura 6 del Anexo 17.B), consideradas desde una doble condición: son causa y consecuencia de la PPC. La mayoría de los europarlamentarios fueron conscientes de la dualidad, al ver la situación de los caladeros como justificación de reforma e indicador de fracaso. La revisión de los debates confirma la posición de los actores en las consultas: son conscientes de que los PTCs de implementación son muy altos, pero no proponen su reducción sino su mejor utilización (más efectividad en la relación coste/resultados).

3.3.2.4 Los PTCs de funcionamiento

Los actores involucrados durante el proceso de consulta, realizaron escasas valoraciones o comentarios sobre los costes de funcionamiento, tanto de la UE como propios. En cuanto a la UE se refiere, se han recopilado los gastos de funcionamiento, así como la evolución de la plantilla de personal de la DG MARE a partir de los informes anuales.

Con respecto a lo que es de los gastos de funcionamiento a través de pagos por ejecución de créditos (Tabla 35), se evidencia que se dio un fuerte incremento entre 2006 y 2007 (de 724,3 millones a 985, 22 millones de €) especialmente debido al aumento de los gastos para intervenciones estructurales (de 495,1 a 749,24 millones de €). Se observan diferentes oleadas de reducción y aumento, aunque con una situación de llegada en 2014 (767,77 millones de €) cercana en monto total al de 2005 (753,97 millones de €), que esconde una distribución de los gastos profundamente cambiada. Pasando al análisis del desglose, se ve que los gastos administrativos siempre han estado contenidos (por debajo del 2%), con un fuerte incremento entre 2007 y 2008 (de 5,53 a 7,61 millones de €) así como entre 2012 y 2013 (de 5,25 a 6,34 millones de €). Es interesante ver que el gasto administrativo fue superior en 2014 frente al de 2005, pero inferior al de 2008; confirmando que el proceso de consulta y reforma indujo mayores PTCs.

En cuanto a mercados pesqueros se refiere, el gasto aparece realmente en 2007 con un salto de gasto en 2012 (40,35 millones de €) que coincide con la puesta en marcha de diferentes iniciativas vinculadas con el etiquetado y calidad de los productos en los mercados. Los gastos en mercados pesqueros pasan a 0 en 2014 al modificarse el mecanismo de financiación a raíz de la nueva PPC. Algo parecido pasa con los gastos en la investigación pesquera, que disminuyen entre 2005 (20,74 millones) y 2008 (6,19 millones), fecha a partir de la cual el gasto desaparece. Trayectoria igualmente compartida por los gastos ligados a la gobernanza de la política pesquera común, que aparecen con montos parecidos al de los gastos administrativos, con aumentos en 2007, 2009 y 2012 y paso a 0 en 2014.

Sobre los gastos de la pesca internacional y derecho del mar, estos se redujeron de manera progresiva entre 2005 (171,65 millones) y 2014 (73,51 millones). Paralelamente, los gastos para intervenciones estructurales para la pesca (EFF) tienen una trayectoria totalmente diferente, puesto que se dieron oleadas de aumentos (en 2007 y entre 2009-2013) y reducciones

(en 2006 y 2008); terminando la línea de gasto en 2014. En efecto, en dicha fecha, el esfuerzo presupuestal es redirigido hacia la Conservación de la pesca, control y ejecución cuyos gastos habían sido estables entre 2005 y 2014. Un fenómeno parecido sucede con los gastos de control y ejecución de la política pesquera común, donde el gasto que aparece en 2007 y crece de manera regular hasta 2103, fecha en la cual desaparece como esfuerzo presupuestal.

Al igual que para los gastos, se han compilado los datos relativos a las personas empleadas por la DG MARE entre 2005 y 2013, cuyos resultados pueden verse en la Tabla 36. Los mayores aumentos en recursos humanos se dieron entre 2004 y 2005 (24 trabajadores más), entre 2006 y 2007 (14 trabajadores suplementarios) y, entre 2007 y 2008 (28 trabajadores más). Al contrario, se dio una reducción de la plantilla entre 2012 y 2013 (2 trabajadores menos). A pesar de que las disminuciones no son significativas, los aumentos sí, dado que se sustentan principalmente en trabajadores externos y coincidieron con la elaboración del Libro Verde, así como con la puesta en marcha del proceso de consulta. Las sub-direcciones que más empleados tenían para 2013 fueron la de la Conservación, gestión y explotación de recursos vivos acuáticos, así como la de control y aplicación de la PPC.

Ahora bien, el análisis de las variaciones de la plantilla de trabajadores entre 2005 y 2013 confirma varios elementos: a) se da un aumento de gasto en recursos humanos en los procesos ligados a la reforma; b) las reducciones no son reales, puesto que en realidad son compensadas por la contratación de trabajadores en otras instancias europeas, especialmente el Agencia Europea de Control de la Pesca con sede en Vigo (España); c) la externalización de la investigación en las instancias científicas, por fuera de las direcciones administrativas; d) un aumento de la planta laboral contenido, a vista de la amplitud de las temáticas cubiertas y la ampliación de países miembros de la UE.

Tabla 35. *Evolución del gasto de funcionamiento de la DG Mare (pagos por ejecución de créditos, en millones de €)*

CódigoABB	Actividad / Años	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2012	2013	2014
Actividad										
1101	Gastos administrativos de la política pesquera	5,11	6,37	5,63	7,61	5,92	5,77	5,25	6,34	6,17
1102	Mercados pesqueros	0,29	0,17	24,66	26,27	24,15	10,84	40,35	20,53	0
1103	Pesca internacional y Derecho del mar	171,65	160,0	159,2	169,2	149,42	143,23	102,08	105,92	73,51
			7		8					
1104	Gobernanza de la política pesquera común	1,46	2,25	5,01	4,52	5,13	3,6	4,53	2,93	0
1105	Investigación pesquera	20,74	15,24	11,68	6,19	0	0	0	0	0
1106	Intervenciones estructurales para la pesca (EFF)	516,77	495,1	749,24	571,7	290,33	394,75	480	566,39	0
1107	Conservación de la pesca, control y ejecución	37,92	45,1	29,8	35,37	39,76	27,27	37,14	39,95	688,0
										9
1108	Control y ejecución de la política pesquera común	0,03	0	25,86	27,41	32,94	31,57	35,99	34,49	0
1109	Política Marítima	0	0	0	0,12	4,52	4,23	3,75	7,92	0
	Total	753,97	724,3	985,22	848,4	552,17	621,26	709,09	784,47	767,7
					7					7

Fuente: elaboración propia tras la compilación de la información desde los informes anuales de la DG Mare

Tabla 36. *Número de personas empleadas por la DG Mare entre 2005 y 2013*

Actividad	2013			2012			2010			2009			2008			2007			2006			2005		
Estatus del trabajador	F	E	T	F	E	T	F	E	T	F	E	T	F	E	T	F	E	T	F	E	T	F	E	T
Mercados pesqueros	12	1	13	12	1	13	12	4	16	11	3	14	11	3	14	12	2	14	11	2	13	12	1	13
Pesca internacional y ley del mar	31	16	47	30	12	42	28	4	32	35	3	38	34	4	38	34	5	39	32	9	41	30	2	32
Gobernanza de la PPC	3	0	3	4	0	4	5	0	5	14	0	14	14	0	14	13	1	14	12	1	13	11	1	12
Investigación del sector pesquero	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	8	3	11	6	13	19	6	13	19	4	15	19
Fondo Europeo para la Pesca (EFF, siglas en inglés) / Intervención estructural	33	13	46	34	16	50	34	18	52	30	14	44	30	11	41	37	7	44	37	3	40	40	5	45
Conservación, gestión y explotación de recursos vivos acuáticos	55	12	67	56	9	65	52	7	59	42	7	49	42	5	47	24	3	27	0	0	0	84	12	96
Control y aplicación de la PPC	54	16	70	53	19	72	55	16	71	59	12	71	60	19	79	57	10	67	79	13	92	0	0	0
Política marítima	24	12	36	23	15	38	24	14	38	29	14	43	27	10	37	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Soporte administrativo	51	7	58	54	8	62	59	8	67	68	13	81	70	10	80	69	7	76	67	7	74	55	6	61
Estrategia y coordinación de la política	37	7	44	36	4	40	38	7	45	23	4	27	18	2	20	44	9	53	38	9	47	34	3	37
Total	300	84	384	302	84	386	307	78	385	311	70	381	314	67	381	296	57	353	282	57	339	270	45	315
Variación anual (en n°)	-2			1			4			0			28			14			24					

Fuente: elaboración propia tras la compilación de la información desde los informes anuales de la DG Mare

Leyenda: F= trabajador fijo; E= trabajador temporal o externo; T= total F+E

3.3.2.5 El Impacto de los PTCs sobre la negociación

Yendo más allá del análisis de los gastos vinculados con los TCs a nivel central de la DG Mare, lo que también hay que analizar es si estas variaciones han: 1) sido objeto de análisis o consideración por parte de los actores vinculados al proceso decisonal; 2) impactado en alguna manera las argumentaciones y estrategias negociadoras de los actores. La primera manera de acercarse a las dos variaciones ha sido mediante las preguntas hechas directamente a los encuestados. Se preguntó directamente sobre cómo los actores percibían el impacto del coste de implementación de la PPC sobre la formulación de la nueva PPC. Se hizo esta pregunta porque, como se vio anteriormente, existen numerosos PTCs ligados a la implementación que los actores pueden anticipar y condicionar su posición frente a la reforma (lo que efectivamente guio muchas preferencias y objetivos negociadores de los actores). Ante dicha interrogación, se abstuvieron de contestar tres personas (frente a cuatro para los costes de información) y 67% opinaron que los TCs de implementación sí habían tenido un impacto sobre el proceso de decisión. Se puede observar la respuesta a dicha pregunta en la Figura 82.

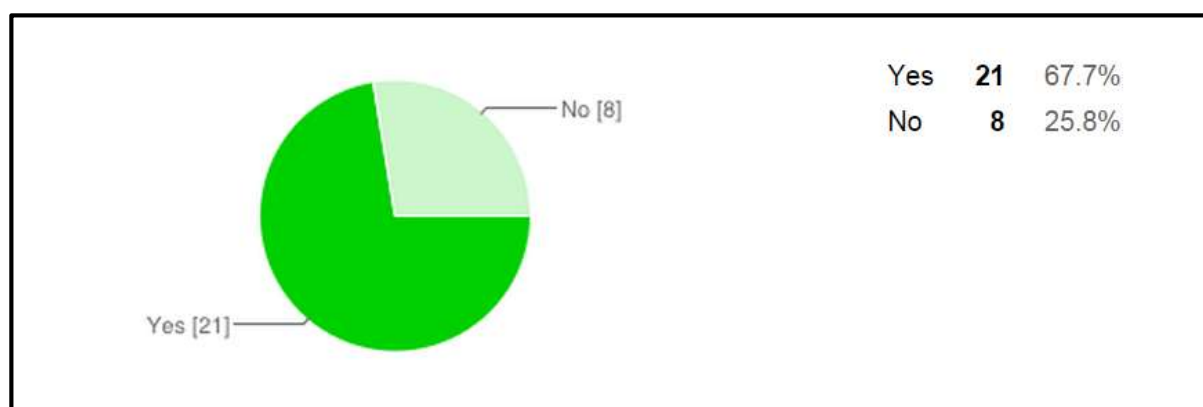


Figura 82. Respuesta a la pregunta “Do you think that the implementation costs had an influence on the decision-making process?”

Fuente: elaboración propia

Ahora bien, a pesar de que los encuestados hayan tenido mayor propensión a reconocer el impacto de los TCs de implementación, esto no significa que estén de acuerdo en la magnitud. Es sorprendente constatar que una vez más, personas que no habían contestado a la pregunta anterior sí valoran la magnitud del impacto de los costes de implementación (solo una persona de las 31 se abstuvo de contestar). Las respuestas están repartidas, aunque en esta ocasión hay

mayor proporción de personas que creen que estos TCs solo han disminuido poco (2 sobre 5). Otro punto aún más relevante es que ningún encuestado estimó que los TC se hayan reducido mucho (5 en la escala de Likert propuesta). Esto confirma en cierta medida que los propios actores no creen que la nueva PPC sea más “barata” de implementar. La mayoría de los aportes realizados al proceso de reforma a través del mecanismo de consultas confirman dicha tendencia. Si bien se percibe que uno de los objetivos de la nueva PPC era reducir su complejidad, la gran mayoría sigue viendo la PPC como una política cuyos montos de implementación no han variado significativamente en un sentido u otro. En la Figura 83 se puede encontrar el detalle de la repartición de las respuestas a esta pregunta.

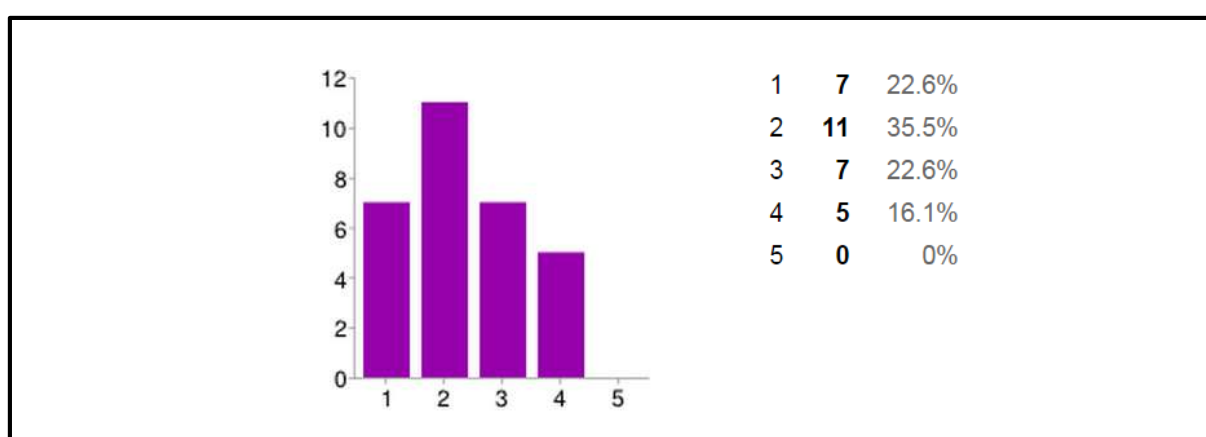


Figura 83. Respuesta a la pregunta “How much do you think implementation costs have lowered?”

Fuente: elaboración propia

Se pueden contrastar estas perspectivas con las de los propios eurodiputados, para quienes las referencias a los costes de funcionamiento fueron escasas. No obstante, se revisó la contextualización discursiva de la palabra “negociaciones” (Figura 7 del Anexo 17.B), que deja ver por ejemplo que el punto de vista de los eurodiputados sobre el proceso de reforma no es entendido como una “negociación”. La mayoría de las referencias a dicho término atañen a la relación entre la UE como conjunto regional frente a terceros a nivel internacional. El término “negociaciones” es pues un término reservado al ámbito internacional, siendo desvinculado del proceso de la PPC. Esto sugiere que los eurodiputados no asimilan su papel en la toma de decisiones con “negociaciones” sino más bien con la codecisión o debate. La diferencia estaría en que los PTCs generados o entendidos por cada uno son distintos: en la codecisión o debate

los PTCs son estructurales (o institucionales, institucionalizados si se prefiere). En cambio, en las “negociaciones” los PTCs serían más contextuales (y por ende menos previsibles). Se puede pues ligar este punto con las afirmaciones hechas por Giandomenico Majone sobre el déficit democrático de la UE visto desde los TCs. En efecto, el sistema generaría y supondría altísimos PTCs pero los actores no son conscientes de ellos. La contextualización discursiva de la palabra “negociaciones” sería un reflejo indirecto de ello.

Sin embargo, subsisten otros conceptos ligados a los TCs que se pueden analizar también. Por un lado, está el término “tiempo” (Figura 84 y 10 del Anexo 17.B), el cual fue usado por casi todos los europarlamentarios en relación a la temporalidad de las necesidades ambientales (a saber, la apremiante inmediatez de la recuperación de los caladeros).

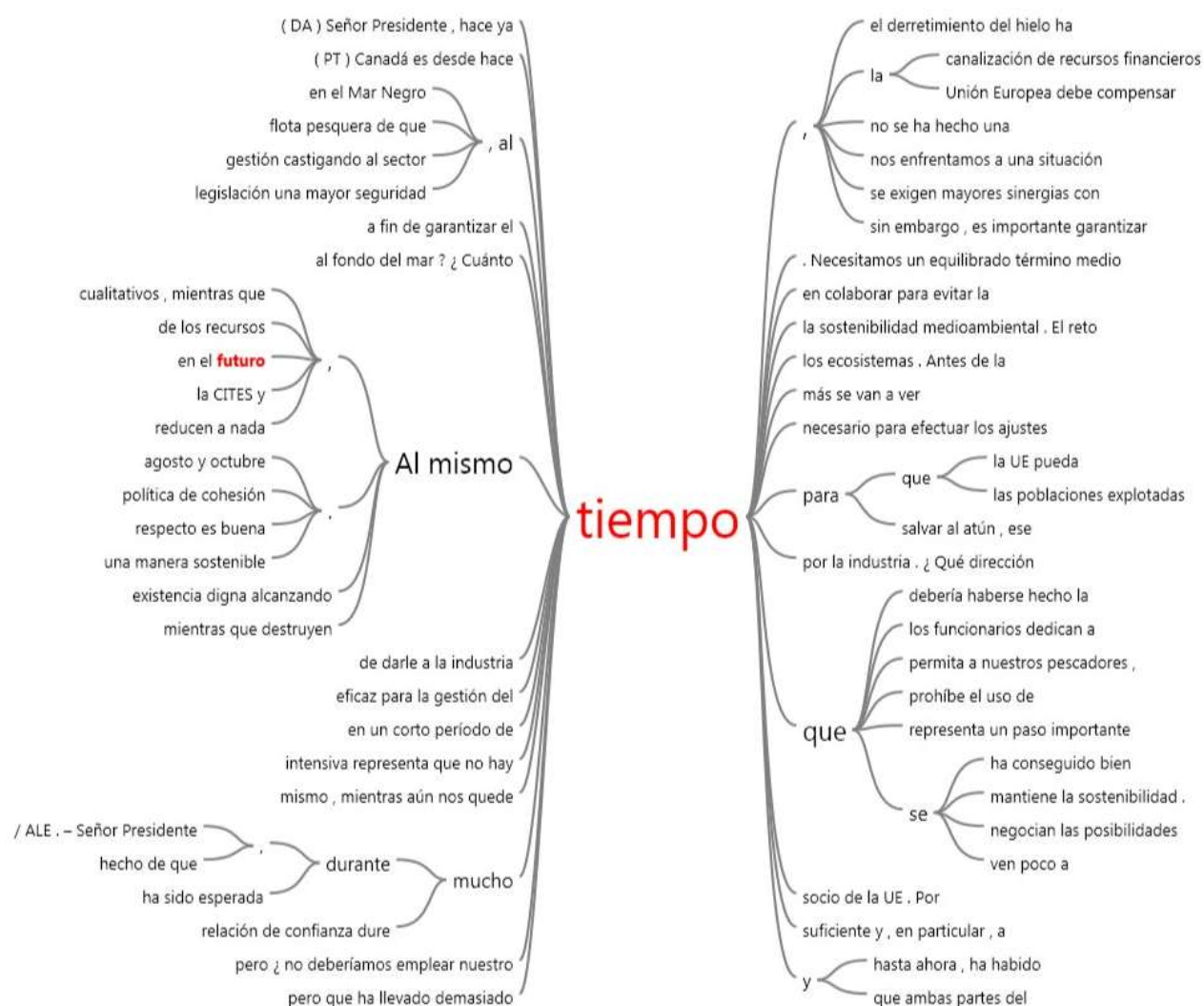


Figura 84. Búsqueda de relaciones textuales para la palabra “tiempo”

Fuente: elaboración propia usando Nvivo

Una vez más, se observa que los eurodiputados (al opuesto de los stakeholders en sus aportes durante el proceso de consulta) no vieron el tiempo como fuente de gastos para la propia organización. Esto significa que el tiempo era una variable para los resultados y la problemática de la PPC, pero no fue visto como una variable de PTCs. Eso no quita que el uso del “tiempo” fuera percibida por los eurodiputados como un condicionante (el objetivo era tardar menos en actuar). Ello sugiere que eran conscientes del alto coste de oportunidad que conllevaba prolongar una PPC ineficaz o un proceso de decisión en el cual hay una convergencia en la formulación del problema (la sostenibilidad de las reservas y por ende de la actividad). Varias intervenciones también subrayaron la necesidad de acelerar los tiempos para la incorporación de nuevas medidas regulatorias o establecer nuevos tipos de prioridades Meyer (2010,

octubre/19), lamentando incluso la lentitud en el tratamiento de los temas por parte de la Comisión (do Céu Patrão, 2010, octubre/19)¹³⁰. Por último, se pueden contrastar el análisis de los resultados del cuestionario y debates europeos con los aportes del proceso de consulta de 2009, entre los cuales las referencias fueron mucho más comunes y directas en relación a esta temática. A este nivel se encontraron dos tendencias en la discusión.

Por un lado, los *stakeholders* sectoriales interpretaban que el sistema de centralización era un sistema ineficiente desde el punto de vista de los gastos. Por ejemplo, para ICSF (2009, p.13) la perspectiva de una gestión centralizada no solo era un error para la toma en cuenta de las diferencias por pesquerías, sino que también era poco eficiente por multiplicar los gastos implicados con la toma de decisión. Otros actores como Europêche-COGECA& ETF (2009, p. 11) defendieron posiciones parecidas, para quienes la revisión de la PPC debía también hacerse al mismo tiempo que la modificación del sistema de control y monitoreo. Todos estos puntos de vista se completaron con los actores que estimaban que el modelo era al final poco eficiente para todos. AIPCE-CEP (2009, p. 3) defendió entre otras cosas que el sistema de ayudas y transferencias resultaba administrativamente poco eficiente por su alto costo de gestión y débil impacto en los mercados.

Por otro lado, la discusión también se centró en la necesidad de que la UE soportara o no los costes de funcionamiento de la nueva PPC. La argumentación no estuvo presente entre los actores públicos, por la razón misma que esgrimió la Generalitat de Catalunya:

[...] en la medida en que los recursos considerados son públicos [...], debe considerarse que las actuaciones públicas relacionadas con las necesarias actividades de supervisión y de control deben seguir prestándose de manera general a la totalidad del sector. La gratuidad, en el caso de las administraciones, no existe, dado que al fin y al cabo los presupuestos de las administraciones públicas se nutren de los impuestos. (2009, p. 20)

¹³⁰ “Al igual que el ponente, lamento que la Comisión haya tardado en presentar esta propuesta más de dos años a partir de la fecha en que la enmienda fue adoptada durante una de las reuniones anuales de la NAFO celebradas en 2007” (do Céu Patrão, 2010, octubre/19).

Es decir que los PTCs soportados por las propias administraciones no fueron percibidos por los actores como excesivos sino como coherentes con su misión.

Finalmente, la misma posición fue defendida por los stakeholders sectoriales, aunque con argumentos y motivaciones bien diferentes. Para *Baltic Sea 2020* (2009, p. 8) la UE y las autoridades públicas soportaban todos los costes relativos a la gestión de la política pesquera (mencionando un estimado de 440 millones de euros de la OCDE) aunque era natural teniendo en cuenta el papel del sector público como promotor de la sostenibilidad y dirección macro-económica. En cuanto a las ONG se refiere, no solo percibieron que era normal que los gastos de funcionamiento fueran principalmente soportados por el sector público, sino que reclamaban mayores presupuestos para reforzar los controles (Greenpeace European Unit, 2009, p. 18). En efecto, entendían que las pérdidas en empleos y económicas (estimadas por ellos en 10 mil millones de euros) infligidas por la pesca ilegal y capturas desperdiciadas en descartes alcanzaban montos tan altos que se podían justificar amplios aumentos presupuestales (The Pew Environment Group, 2009, pp.7-8).

3.3.3 Costes de la complejidad

Una vez revisados los costes de funcionamiento, se pueden ahora revisar los costes relativos a la complejidad de PPC. La revisión de todos los debates entre 2009-2013 deja ver que no hay una posición tan clara sobre la complejidad. Si bien la mayoría de los actores estimó que la PPC era excesivamente compleja, ello no llevó paradójicamente a que los actores propusieran medidas directas destinadas a simplificar. Es decir que habrían dos dimensiones en la complejidad: a) el diagnóstico; b) el impacto de las propuestas sobre la complejidad regulativa. En cuanto a este último aspecto, habría igualmente dos sub-aspectos: a) propuestas para la reforma cuyo objetivo está relacionado con la complejidad; b) el impacto de las propuestas sobre la complejidad de la PPC.

Centrándose en la parte del diagnóstico y progresión de la complejidad en las PPC, el cuestionario ofrecido a stakeholders buscó averiguar la posición de manera directa. En efecto, se hicieron tres preguntas (sobre las 15 en total) relativas a la complejidad y los valores. La primera en castellano se traduciría como sigue: “¿piensa usted que la nueva política pesquera común es más simple que la presente?” Por un lado, la simplificación era un objetivo confeso de la Unión Europea, inclusive presente en el Libro Verde y discursos de comisarios europeos.

Por otro lado, los actores reconocían la complejidad de la PPC de 2002, pero no la percibían como el eje de la justificación de la reforma ni como un criterio de éxito de la misma. La mayoría de las opiniones expresadas en el cuestionario (71% de los que contestaron; 3 de los 31 se abstuvieron) estimaron que el resultado de la nueva PPC no era más simple que la precedente. Esto significa que el PCh no habría ofrecido, a vistas de los expertos, una simplificación de la política. La Figura 85 detalla los resultados para esta pregunta.

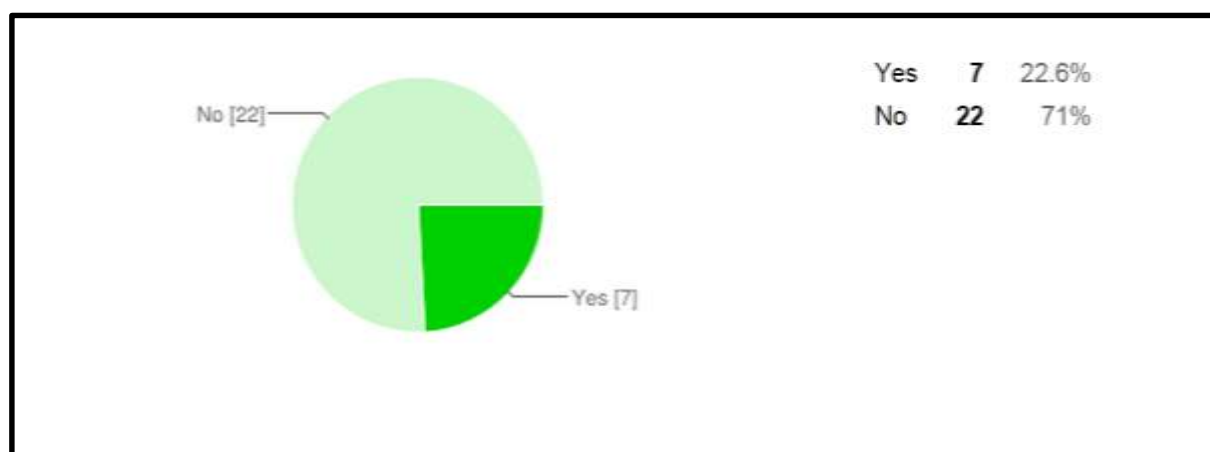


Figura 85. Respuesta a la pregunta “Do you think that the new common fisheries policy (2013) is simpler than the precedent one?”

Fuente: elaboración propia

Se completó la indagación con otra pregunta, en la cual se pidió a los encuestados que evaluaran la complejidad de la presente PPC. Ningún actor consideró la PPC como simple y la gran mayoría (casi el 65%) estimó que la PPC era medianamente o bastante compleja. Es decir que los encuestados validaron el lugar común de que la PPC de 2002 era compleja. Dicho resultado no es una sorpresa, pues la propia UE era consciente de que las grandes políticas comunes sufren de una burocratización excesiva. Se puede observar el detalle del resultado de esta pregunta en la Figura 86.

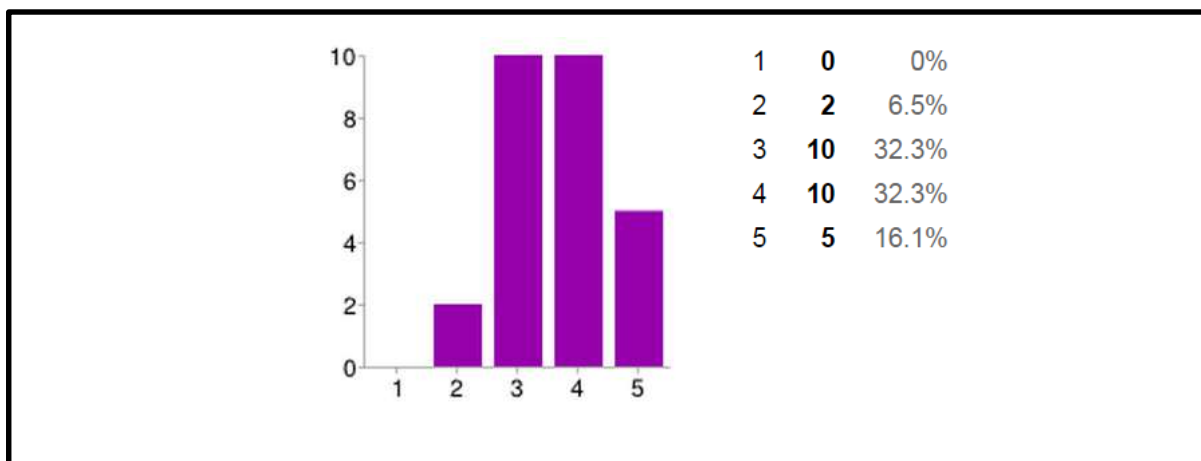


Figura 86. Respuesta a la pregunta “How would you qualify the complexity of the precedent fisheries policy?”

Fuente: elaboración propia

Más allá de la percepción sobre la progresión de la PPC desde la complejidad, también se solicitó a los encuestados que valoraran la complejidad de la nueva PPC de 2013. Los datos recogidos muestran que ninguna persona estimó la PPC de baja complejidad. Sin embargo, menos encuestados estimaron la complejidad como intermedia y 41,9% consideró que la nueva PPC es bastante compleja. Paralelamente, 61,3% dijeron que la PPC de 2013 es bastante o muy compleja. En contraste a los resultados mostrados sobre la PPC de 2002, los expertos estimaron que se ha dado un incremento en la complejidad de la PPC. Este dato corrobora lo que se ha visto en los discursos y aportes consultivos, donde la gran mayoría juzgaba improbable la simplificación de la PPC si se daba la introducción de la prohibición del descarte. Los porcentajes a esta pregunta se pueden observar en la Figura 87.

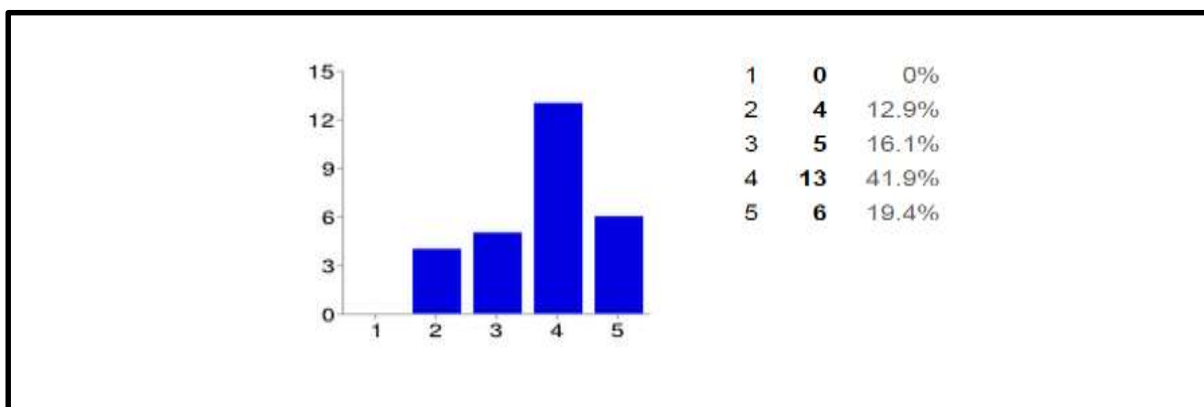


Figura 87. Respuesta a la pregunta “How would you qualify the complexity of the new fisheries policy?”

Fuente: elaboración propia

La revisión de los aportes de los stakeholders al proceso de consulta en 2009 tiende a confirmar las posiciones detectadas a través de la encuesta. Se buscó saber si los aportes proponían de manera directa o indirecta una posición relativa a la necesidad de simplificar la PPC. Los que más apoyaron la simplificación fueron: los stakeholders sectoriales (54% a favor, 18% en contra y 27% sin posición clara), los aportes parlamentarios (50% a favor, con 38% sin posición clara), los organismos consultivos y científicos (50% a favor, 17% en contra y 33% son posición clara). Es interesante ver que los que más hicieron propuestas que iban en contra de la simplificación fueron justamente las ONG (30%, con 45% sin posición clara) y el sector público (26% contra y 37% sin posición clara). En cuanto a ONG se refiere, la posición fue mitigada puesto que, como lo argumentó Birdlife International (2009, p. 28), la flexibilidad solo podía ser aceptada mientras no pusiera en duda los objetivos y resultados esperados de la PPC. Para el sector público, las posiciones fueron diferentes en función del origen: los que más apoyaron la necesidad de la flexibilidad fueron justamente los del norte de Europa, como el Gobierno sueco, para quién la simplificación debía ser uno de los pilares de la reforma (2009, p. 3). Finalmente, los que menos tuvieron una posición relativa a la complejidad fueron los países terceros (60%). En la Figura 88 se encuentra un resumen de los resultados estadísticos.

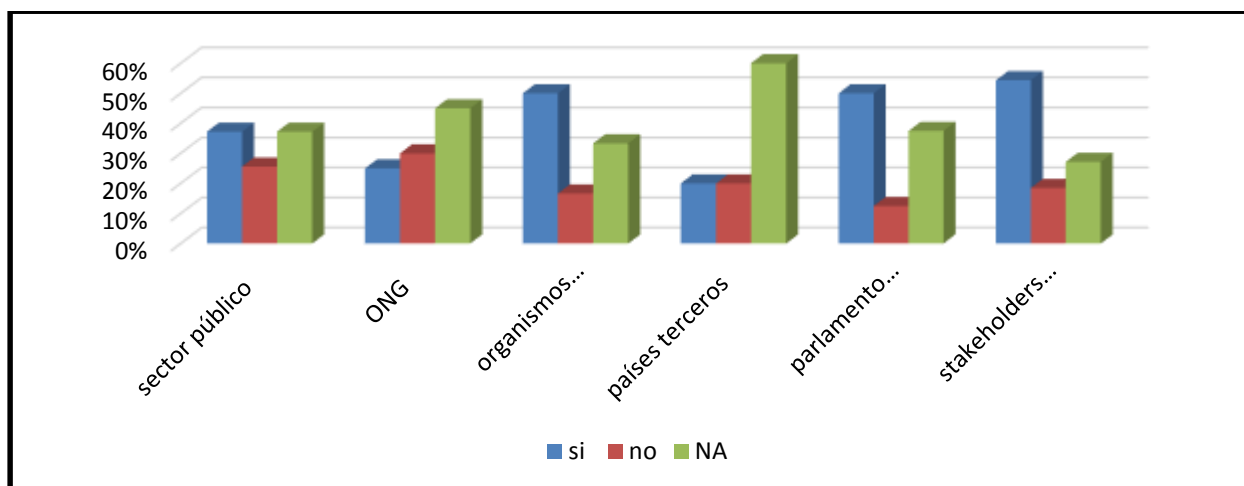


Figura 88. Percepción de la necesidad de simplificación de la PPC por tipo de actor

Fuente: elaboración propia

Todo ello deja ver que, si bien muchos establecieron un diagnóstico convergente sobre la excesiva complejidad de la PPC, menos de la mitad de los actores tendieron a ser coherentes en sus propuestas con dicha perspectiva. La paradójica perspectiva estuvo también presente entre los aportes individuales al proceso de consulta, puesto que 40% estimaban la simplificación necesaria y 60% no la estimaban necesaria o no tenían posición al respecto.

Finalmente, las opiniones de los *stakeholders* son convergente con la de los eurodiputados. Varios eurodiputados mencionaron de manera directa la necesidad de simplificación. Por ejemplo, (Matera, 2011, marzo/ 08) apoyó la necesidad de unificar normativas bajo un mismo reglamento. Esta línea fue también compartida por otros eurodiputados, para quienes era necesario entender mejor la complejidad del sector mismo (por ejemplo, João Ferreira en su intervención (2010, febrero/ 25). (Arsenis, 2010, febrero/25)

Por su parte, James Nicholson fue inclusive más directo el 25/02/2010: “La PPC se ha convertido en una pesadilla burocrática con un exceso de regulación y micro gestión castigando al sector [...]” (Nicholson, 2010, febrero/ 25). Es interesante que los eurodiputados sintieron que tenían un diagnóstico común entre ellos, también compartido por otras instancias de la UE. Juan Carlos Martín Fragueiro mencionó en su discurso del 25/02/2010 que justamente las posiciones enarboladas en los consejos de ministros también “han respaldado de forma unánime la necesidad de la reforma, consistente en simplificar las normas” (Fragueiro, 2010, febrero/ 25). Finalmente, los eurodiputados también ligaron la solución con la flexibilización

de las normas. Barbara Matera lo expresó por ejemplo de manera directa el 08/03/2011 al decir “quiero que todos los representantes [...], tomen conciencia de la necesidad de considerar la flexibilización adicional de estos instrumentos para dotar al sector pesquero local de los medios que necesita para sobrevivir” (Matera, 2011, marzo/ 08). El centro del debate fue en cierta medida resumido por Josefa Andrés Barea el 25/02/2010: “Tenemos que abrir, tenemos que pensar y tenemos que intentar flexibilizar la situación de la gestión” (Barea, 2010, febrero/25).

3.3.3.1 Las causas de la creciente complejidad y rigidez de la PPC

Como ya se ha dicho, el diagnóstico relativo a la complejidad fue convergente. Ahora bien, las componentes o consecuencias afectadas fueron priorizadas de manera distinta por los actores. Es interesante por ejemplo que los stakeholders sectoriales trataron sobre todo la complejidad como resultado de la voluntad europea (real o no, buena o no: las apreciaciones fueron muy dispares al respecto) por atender las particularidades por sectores de actividad o zonas geográficas. Para Appleby (2009, p.10) se había perpetuado una visión romántica del sector pesquero que era incompatible con una gestión moderna, puesto que el “acercamiento emotivo” terminaba haciendo la PPC más compleja de lo necesario. Otros actores como NFFO (2009, p.1) también convergieron en culpar las instancias europeas de la complejidad. Para NFFO (2009), el problema residía en que la Comisión trataba de establecer medidas demasiado amplias que terminaban siendo modificadas por el Consejo de Ministros, sometido a la voluntad de atender las circunstancias locales. Estas posiciones también coinciden con la lectura hecha desde la academia, donde por ejemplo Santiago et al. (2015, p. 87) subrayaban que la multiplicación de las derogaciones y modificaciones regulativas para atender los particularismos habían reforzado la complejidad de la PPC. Es interesante que los actores que más reflexionaron sobre la relación entre complejidad e idoneidad de instrumentos legales fueron las ONG, particularmente ClientEarth quién defendió que era más fácil simplificar la PPC si se actuaba a través de instrumentos que no fueran directivas (2009, p. 16).

Ahora bien, la multiplicación de las medidas entendidas como resultado de la complejidad fue sobre todo denostado por los propios poderes públicos. Para el Ministerio danés de alimentación, agricultura y pesca (2009, p. 14) la multiplicación de las iniciativas para proteger los diferentes stocks había supuesto más normas y cada vez más complejas por ser cada vez más detalladas. Otros actores coincidían en culpar el detalle como fuente de complejidad. Por ejemplo, el Consejo General de Finistère (2009, p. 3) aducía que la yuxtaposición de las

medidas no solo impedía la claridad de la regulación, sino que también había sido demasiado rápida como para realmente saber los resultados e impactos de las medidas anteriores. La excesiva legislación fue también denostada por los *stakeholders* sectoriales, para quienes se había generado una “pila de regulación” lejana de la realidad de los pescadores (CNPMEM, 2009, p. 11).

Los actores señalaron las causas además de las consecuencias de la complejidad, principalmente una: las decisiones terminaban siendo malas para la consecución de los objetivos planteados. CNPMEM (2009, p. 16) lo dijo claramente al estimar que la fijación de las cuotas era justamente compleja además de ineficaz por desconectar los resultados decisionales de las necesidades reales de las flotas comunitarias. Aunque esta perspectiva fue sobre todo preponderante entre los *stakeholders* sectoriales, es evidente que desde la investigación y academia también prevalecía la misma constatación (como por ejemplo Santiago et al., 2015, p. 87).

Todo había llevado entonces a una PPC caracterizada por una rigidez que era percibida como innecesaria y el peligro era que la nueva reforma justamente no la evitara (AIPCE-CEP, 2009, p. 4). El tema de la flexibilización no fue realmente tratado por los actores durante el proceso de consulta, pero sí fue preponderante una vez entró en vigor la nueva PPC. Aquí se vislumbra una vez más la contradicción: si bien la complejidad es denostada, los propios actores quieren flexibilidad, originando justamente mayor complejidad. La clave estaría en que los actores percibieron que la complejidad era aceptable junto con una flexibilidad negociada para la implementación (y no una flexibilidad decidida de manera *top-down*). En efecto, muchos países miembros han tratado de llevar a cabo procesos abiertos para determinar la implementación de la medida más polémica, los descartes. Como lo aclaran de Vos et al. (2016, p. 2), el Artículo 15 de la nueva PPC perpetúa justamente una cierta flexibilidad destinada a reducir los miedos y reticencias del sector pesquero, que percibía que la nueva PPC era sencillamente imposible de implementar (de Vos et al., 2016, p. 6). El resultado actual es que la PPC quiso justamente evitar una excesiva complejidad a través del PCh, pero que dicha situación ha sido revertida por la negociación en la implementación. Un ejemplo claro es la aplicación de un cronograma negociado para la introducción progresiva de la prohibición de los descartes en las aguas comunitarias (Veiga et al., 2016, p. 66), cuya introducción debería concernir todas las flotas en 2019.

3.3.3.2 *Los objetivos esperados de la simplificación*

La revisión del proceso decisional deja claro que no solo había convergencia en las causas de la complejidad, sino también en los objetivos esperados de la simplificación. A este nivel se han identificado tres objetivos. El primero era que la nueva PPC debía mejorar la comprensión de los *stakeholders* de la norma. Para FNCP (2009, p. 11) la nueva PPC debía buscar ser más simple no solo por claridad, sino para que los propios actores regulados entendieran mejor qué se les pedía. Una posición similar fue defendida por otros actores, entre ellos NFFO (2009, p.2) o CFFA (2009, p. 7) quién no dudó en defender que los pescadores no entendían las regulaciones y que ello también representaba un obstáculo para su participación y adhesión a la propia PPC, la cual no debía tampoco sacrificar el cumplimiento de los objetivos para ser más simple sino simplemente alcanzar un compromiso. La relación entre complejidad e incomprensión también fue señalada por algunos organismos consultivos y científicos, especialmente EUCC Marine Team (2009, p. 2).

El segundo objetivo de la simplificación es que debía facilitar el cumplimiento de las normas, posición defendida tanto por *stakeholders* sectoriales CRPM (2009, p. 2) como actores del sector público, tipo Convention of Scottish Local Authorities (2009, p. 2). La idea preponderante es que una PPC más simple, más comprensible y fácil de aplicar, redundaría en una mejora del cumplimiento. En efecto, los pescadores podían incumplir por varias razones ligadas a la complejidad: a) desconocer las normas; b) no comprender las normas; c) comprender mal las normas, pudiendo todo ello llevar a incumplimiento involuntario o voluntario. El tercer objetivo era que la simplificación iba a suponer una reducción de los costes de transacción, tanto para pescadores como entidades públicas. El Ministerio de Alimentación, Agricultura y Pesca de Dinamarca lo defendió abiertamente, al entender que un mejor cumplimiento reducía la necesidad de establecer inspecciones (2009, p. 10). Empero la reducción de los TCs también podía darse a través de una simplificación del sistema de recolección de datos, defendida entre otros por el Gobierno de Canarias (2009, p. 13).

3.3.3.3 *Las áreas prioritarias para la simplificación*

De la misma manera que se encontraron tres principales objetivos para la simplificación, se han detectado también tres áreas centrales donde la simplificación debía actuar (el cómo): a) la toma de decisiones; b) la implementación; c) el funcionamiento del Fondo Europeo Marítimo

y de Pesca (FEMP). En cuanto al sistema decisional se refiere, la relación a la complejidad fue sobre todo tratada por los *stakeholders* sectoriales y las ONG. Para los primeros, como por ejemplo NUTFA (2009, p. 5) quién defendió que un sistema decisional simplificado supondría igualmente un sistema de gestión simplificado. Una de las preocupaciones, aclarada por NFFO (2009, p. 2) es que la rigidez del sistema decisional impedía por sí mismo una revisión eficaz de sus políticas fallidas. En cuanto a las ONG, una vez más ClientEarth (2009, p.16) fue de los actores que más defendieron la necesidad de simplificar el acercamiento legislativo, planificando de antemano qué mix de instrumentos legales era el más idóneo para generar una PPC más sencilla.

Para la simplificación a nivel de la implementación, uno de los puntos más interesantes recordado por Scottish Fishermen's Federation (2009, p. 2) es que se debía evitar complicar la implementación imponiendo o proponiendo calendarios imposibles de cumplir. Además de los tiempos, algunos actores recordaron que la deficiente claridad de las medidas generaba incertidumbre para los pescadores (EAPO, 2009, p. 4) por su desconocimiento de su grado de cumplimiento real. De hecho, llama la atención que ClientEarth (2009, p. 4) amplió dicho diagnóstico a los propios actores públicos. Ahora bien, la paradoja reside en que los actores que reclamaban la simplificación también eran conscientes de que, para precisamente revertir los problemas de la implementación, era muy probable que la reforma terminara necesitando aún más reglas detalladas (Ministerio de Alimentación, Agricultura y Pesca de Dinamarca, 2009, p. 15).

Finalmente, sobre la simplificación del funcionamiento del Fondo Europeo Marítimo y de Pesca (FEMP), existían dos dimensiones claras. Por un lado, se buscaba reducir la complejidad de implementación para las propias instancias públicas. Lo reclamaron varias entidades públicas como el Ministerio de Agricultura, Bosques y Alimentación de la República de Eslovenia (2009, p. 8), pero también *stakeholders* sectoriales, especialmente CNPMEM (2009, p. 24), para quién la puesta en marcha de las ayudas solía administrativamente larga y compleja. En segundo lugar, se buscaba simplificar el acceso al FEMP para los propios pescadores. A este nivel, Cepesca (2009, p. 19) defendió como otros, que los tiempos y requisitos formales exigidos a través de los reglamentos podían alargar los procesos, reduciendo el impacto del uso mismo de los fondos. Consciente de todas estas limitaciones, la DG MARE llevó a cabo diferentes redefiniciones de los procesos administrativos después de 2013, buscando justamente facilitar el acceso al FEMP. Se impulsaron así: unificación de los fondos y fuentes

de financiación, reducción de las cargas administrativas (unificación de procedimientos), co-decisión y co-gestión en la toma de decisión, reporte y monitoreo del uso de los fondos (DG MARE, 2015, p. 42). En la Figura 89 se ofrece una síntesis del panorama sobre las dimensiones de la complejidad explicadas anteriormente.

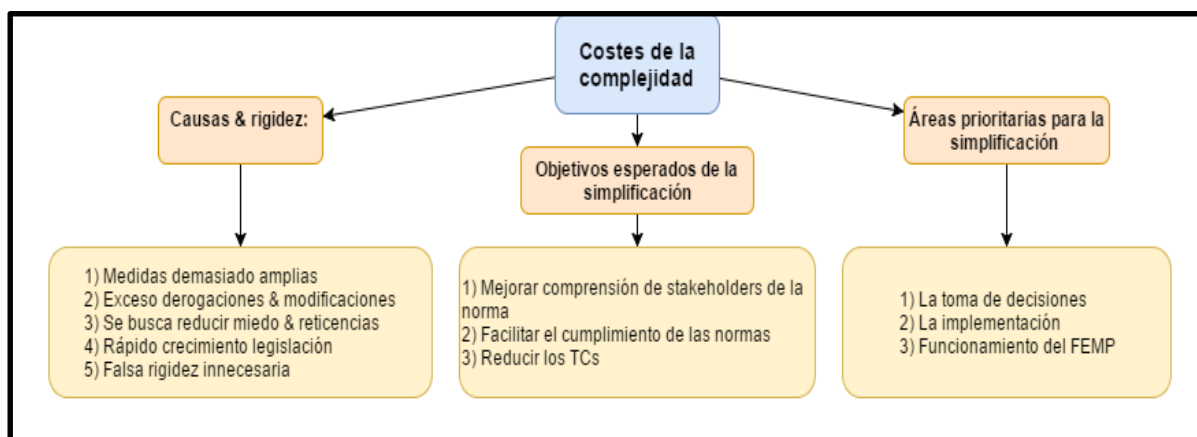


Figura 89. Panorama de la complejidad desde las posiciones de los actores

Fuente: elaboración propia

3.4 Cambios en las interacciones

Tras la revisión de los costes ligados a las interacciones, se propone ahora revisar los cambios que se han dado en las interacciones entre los actores durante y después del proceso decisional ligado al PCh. Para ello se propone avanzar en tres grandes etapas: primero, examinar la evolución de los costes mismos y sus repercusiones sobre el PCh; segundo, las perspectivas sobre la repartición de los PTCs relativos a la recolección, análisis y circulación de información; tercero, los aspectos relativos a la repartición de los PTCs generados por la implementación de la propia PPC.

3.4.1 Evolución de los costes y sus consecuencias

Como bien lo aclaró la propia DGMARE (2014a, p. 4), la UE ha concebido desde 2007 un sistema de cumplimiento a través de los Estados miembros, sostenido en tres pilares principales. El primero ha sido la Agencia Europea de Control de la Pesca (AECP), el segundo es el Fondo europeo marítimo y de pesca (FEMP), el tercero ha sido la comunicación con el sector y el público. Los tres están insertados en un contexto que Potts et al. (2015, p. 6) describen como complicado. En efecto, los actores deben hacer frente a costes crecientes (no

solo TCs) mientras que la visibilidad y rapidez de los resultados e impactos de la PPC sobre el equilibrio ecológico solo se verán a mediano y largo plazo. En dicho panorama, el problema sería la excesiva claridad de los costes y baja visibilidad de los impactos (Potts et al., 2015, p. 6).

3.4.1.1 Costes de la PPC: gestión directa vs cogestión

En cuanto al segundo pilar mencionado, el FEMP, la Comisión anunció desde 2013 que la transición hacia la nueva PPC se iba a hacer a través del nuevo presupuesto del fondo 2014-2020, negociado en 2013 también (DG MARE, 2013, p. 3). Como lo recuerda también la propia DG MARE (2016, p.20), el FEMP es uno de los cinco fondos estructurales y de inversión de la UE sometido a la regulación comunitaria. El FEMP sirve para la financiación de la gestión directa, así como la compartida entre la UE con los Estados miembros, entendiendo que el FEMP busca fomentar la complementariedad en las acciones. De hecho, para 2014 el FEMP implementó tres fondos diferentes (EMFF, EFF y FIG) de manera simultánea (DG MARE, 2015, p.19). Tras la reforma, el FEMP sirve para financiar cogestión en los temas siguientes:

Medidas de apoyo a la pesca, la acuicultura, desarrollo desde una visión *bottom-up* (medidas para la comercialización y transformación, medidas de apoyo a la organización de los mercados de pesca y acuicultura, medidas de compensación por costes adicionales a los operadores de los sectores pesquero y acuícola en las regiones ultraperiféricas), algunas medidas relacionadas con el control, inspección e implementación (medidas de apoyo a la recopilación de datos, medidas de apoyo a la Política marítima integrada (PMI) en virtud de una serie de objetivos pan-europeos como el conocimiento sobre el entorno marino y la vigilancia marítima¹³¹). (DG MARE, 2016, p. 20)

No obstante, es interesante comparar el perfil de gasto antes y después de la reforma. En efecto, los pagos ligados con la gestión pesquera alcanzaron los 622,77 millones de euros para 2012, frente a 779,198 millones en 2013 y 767,941 millones en 2014. De estos fondos, los de gestión directa (desde la UE misma) representaron 231,288 millones para 2012 (37% del total)

¹³¹ Traducción propia del inglés al castellano.

frente a 216, 272 millones en 2013 (27,76% del total de 2013) y 163,94 millones en 2014 (21,35% del total). (DG MARE, 2013, p. 3; DG MARE, 2014a, p. 86 y DG MARE, 2015, p. 45) En cuanto a los pagos vinculados con la cogestión, totalizaron 391,48 millones en 2012 (63% del total), frente a 562,925 millones en 2013 (72,24% del total) y 603,997 millones en 2014 (78,65% del total). (DG MARE, 2013, p. 3; DG MARE, 2014a, p. 86 y DG MARE, 2015, p. 45). La mayor partida de gasto fue la financiación de la gobernanza de pesquerías internacionales y ley marítima: 231,28 millones de euros en 2012 (13,7% del total del gasto), 97,69 millones en 2013 (12,54%) y 69,27 millones en 2014 (9,02%). El segundo gasto fue el control y monitoreo de la PPC (con 13,7% del gasto en 2012, 9,96% en 2013 y 7,61% en 2014). (DG MARE, 2013, p. 3; DG MARE, 2014a, p. 86 y DG MARE, 2015, p. 45)

Ahora bien, para 2012 la UE también financió el gasto a entidades no europeas para las tareas de cogestión del sector. De 224,47 millones de euros transferidos en 2013 (la diferencia son costes de gestión compartida pero sin transferencia a entidades no-UE), 60% lo fueron a países terceros (vinculados a través de acuerdos pesqueros), 24% a Estados miembros, 13% a entidades privadas y solo 3% a las organizaciones regionales de pesca (DG MARE, 2013, p.3). A continuación, se pueden ver las tablas con el detalle de los gastos para 2013 y 2014. (Ver Tabla 37 y 38)

Tabla 37. *Gastos de la PPC en 2013*

Budget Management Type	Expenditure Type	Paid Amount	%age of Total Payments - Operational Expenditure	Average Paid Amount	Number of Payments
Shared	EFF	546.776.766	70,17%	4.713.592,81	116
	FIFG	16.148.651	2,07%	1.076.576,72	15
	Total Shared Management	562.925.417	72,24%	4.297.140,59	131
Direct	International fisheries agreements	97.699.808	12,54%	4.247.817,75	23
	Markets, Control and Data Collection	77.586.697	9,96%	341.791,61	227
	Procurement	16.000.225	2,05%	54.608,28	293
	Grants	7.379.397	0,95%	141.911,47	52
	Other expenditure	17.606.531	2,26%	12.442,78	1.415
	Total Central-Direct Management	216.272.658	27,76%	107.598,34	2.010
Total Payments		779.198.075	100,00%	363.941,18	2.141
Note: Payments made during the financial year 2013 on budget lines for which DG MARE is responsible.					

Fuente: DG MARE (2014a, p. 86)

Tabla 38. *Gastos de la PPC en 2014*

Budget Management Type	Expenditure Type	Paid Amount	%age of Total Payments	Average Paid Amount	Number of Payments
Shared	EFF	567.246.714	73,87%	4.727.056	120
	FIFG	27.533.295	3,59%	2.117.946	13
	Total Shared Management	594.780.009	77,45%	4.472.030,15	133
Direct	International fisheries agreements	69.274.049	9,02%	3.463.702,45	20
	Markets, Control and Data Collection	58.475.504	7,61%	248.831,93	235
	Procurement	16.045.610	2,09%	68.570,98	234
	Grants	4.749.655	0,62%	91.339,53	52
	Other expenditure	9.057.897	1,18%	8.659,56	1.046
	Administrative expenditure*	6.174.871	0,80%	2.171,96	2.843
	Total Direct Management	163.777.586	21,33%	36.970,11	4.430
Indirect	EFCA agency	9.217.150	1,20%	1.843.430,00	5
	Total Indirect Management	9.217.150	1,20%	1.843.430,00	5
Total Title 11		767.774.746	99,98%	168.076,78	4.568
Direct	Procurement	167.000	0,02%	167.000	1
	Total Direct Management	167.000	0,02%	167.000,00	1
Total Title 13		167.000	0,02%	167.000,00	1
Total Payments		767.941.746	100,00%	168.076,55	4.569
Note: Payments made during the financial year 2014 on budget lines for which DG MARE is responsible.					
(*) 222 payments made by DG MARE, 2.596 by PMO and 25 by other DGs.					

Fuente: DG MARE (2015, p. 45)

3.4.1.2 Ayudas y comunicación

En cuanto a las ayudas se refiere, en 2013 la UE destinó 7,379 millones de euros a subvenciones y ayudas. Los RAC recibieron ayudas por un total de 1,49 millones de € en 2013 (20,20% del total) mientras que las ayudas a funcionamientos de órganos consultivos supusieron 1,213 millones en 2014 (27,66% del total de las ayudas). Es de mencionar que en 2014 se firmaron acuerdos entre la Comisión y los cuerpos consultivos para justamente redefinir las condiciones de financiación (DG MARE, 2014a, p. 25). Paralelamente, las

contribuciones voluntarias a organismos internacionales representaron 4,44 millones en 2013 (60,23% del total de las ayudas) frente a 2,14 millones en 2014 (45%). A fuentes diversas se destinaron 1,44 millones en 2013 (19,58% del total) mientras que fueron 1,29 millones en 2014 (27,26% del total). (DG MARE, 2014a, p. 118 y DG MARE, 2015, p. 78)

Para la tercera dimensión (comunicación) y a lectura de los informes anuales de la DG MARE, está claro que la Comisión ha llevado a cabo la apertura de la PPC como una doble estrategia: aumentar la legitimidad de la decisión, pero también aumentar su publicidad para que la propia sociedad conozca el marco regulativo. En su estrategia de apertura, la DG MARE renovó de manera recurrente el diseño y contenido de su página web (DG MARE, 2014a, p. 25), aumentando (entre 2009 y 2012) y conservando el número de personas (entre 2012-2014) que consultaron su página web institucional (DG MARE, 2014a, p. 51). Otra manera de conectarse con el público y sector fue la multiplicación de los encuentros con *stakeholders* o eventos como el día del mar (DG MARE, 2014a, p. 52) que congregó en Malta 847 participantes en 2013 a través de 27 sesiones de conferencias (DG MARE, 2014a, p. 25). Todo ello muestra pues que los costes vinculados con la PPC no solo están relacionados con el uso de fondos destinados a las medidas, sino que el propio coste de funcionamiento de la Comisión se incrementó debido a su estrategia de apertura.

3.4.1.3 Reducción de costes administrativos

Más allá de la progresión descrita anteriormente, se da una doble paradoja: el aumento de los gastos es contenido pero real, es mayor si se tiene en cuenta la delegación y la UE hizo esfuerzo para reducir los gastos administrativos. Como lo informaba la DG MARE (2014a, p. 82) uno de sus objetivos era llevar a cabo una simplificación administrativa y reducir la plantilla contratada. Es por ello que en 2013 llevó a cabo un análisis de los recursos humanos (media de edad, años hasta retiro), revisando tareas, flujos y sistemas de interacción y comunicación, jerarquía y autonomía del trabajador (DG MARE, 2014a, p. 82). Uno de los resultados fue reducir los secretariados de las unidades de la DG MARE. Todo ello buscaba aumentar la eficiencia de gestión sin afectar la capacidad de implementación, reconociendo que era una de las apuestas más desafiantes desde la perspectiva administrativa (DG MARE, 2014a, p. 6). Según el análisis, para 2013 la DG MARE empleó una creciente plantilla (DG MARE, 2014a, p. 4), de la cual el 72,40% trabajaba en tareas operativas (entre ellas formulación de políticas)

y el 27,60 % restante se ocupaba de actividades “horizontales”, es decir organizativas y financieras (DG MARE, 2014a, p. 6).

A la vista de todo el perfil de gasto y de RRHH explicitado hasta aquí, se pueden ofrecer al menos tres conclusiones principales de la trayectoria. Primero, a pesar de las discusiones y apariencias, la PPC ya era de facto, antes de la implementación de la reforma, una política marcada por la cogestión y los costes de transacción que conllevan (en Anexo 29 se ofrece una síntesis de los TCs en situación de cogestión pesquera). Segundo, los montos gastados fueron bastante contenidos y reducidos, sobre todo en comparación con las otras áreas de intervención de la UE. Tercero, la reducción de los gastos y recursos a nivel central esconden en realidad un aumento de los mismos a nivel descentralizado y regional.

3.4.2 Dos condicionantes para los costes de la PPC: descartes y tecnología

La progresión de los gastos mostrada anteriormente también se ha de examinar a la luz del impacto que supuso la medida más drástica de la PPC, a saber, la prohibición de los descartes.

3.4.2.1 El impacto de la prohibición de los descartes

La cuestión de los descartes es central para poder considerar el aumento y repartición de los PTCs vinculados con la implementación de la reforma de la PPC. La UE diseñó un plan para la introducción gradual de la medida entre 2015 y 2019 a través de la adopción de 5 planes regionales para descartes en zonas con planes plurianuales existentes (18 para zonas sin planes), negociados con los *stakeholders* y RACs en 2014 (DG MARE, 2015, p. 4). La idea de la planificación es ir aumentando la selectividad de las artes al mismo tiempo que se obtienen mejores datos de las capturas (DG MARE, 2015, p. 16). Ahora bien, según Dörner et al. (2014, p. 1138), una de las particularidades es que la introducción de las medidas es desigualmente desafiante en función de las pesquerías, con un impacto heterogéneo en el aumento de los gastos incurridos por los pescadores así como las consecuencias de la incertidumbre. A este nivel, para los citados autores, se debería proponer un marco más flexible con el fin de asegurar la sostenibilidad económica del sector durante la transición.

Paralelamente, para Dörner et al. (2014, p. 1138) la introducción de los descartes conlleva un necesario refuerzo del control y monitoreo en el mar mismo, que no solo llevaría a un

aumento del gasto por parte de la UE. En efecto, el cumplimiento y establecimiento de alternativas para el control como observadores, cámaras o seguimiento electrónico, también suponen un aumento del gasto para los pescadores y los puertos. En suma, el mayor control supone para todos invertir en infraestructura y recursos de gestión antes no necesarios. En este diagnóstico coinciden Sardá, Coll, Heymans & Stergiou (2015, p. 178), para quienes el problema central seguirá siendo el incentivo económico para desembarcar los descartes que tienen bajo valor comercial, además de una multiplicación de excepciones que vuelven a acrecentar la complejidad de la implementación.

Consciente de todo este contexto, la UE destinó en 2014 unos 58,47 millones de euros en 2014 para los gastos vinculados con el control, monitoreo y recolección de datos. Entre estos, se destinaron 20,97 millones a la regulación de los mercados (35,86%), 21,40 millones al control y monitoreo (36,6%) y 16,10 millones a la recolección de datos (27,54%). (DG MARE, 2015, p. 69) Los gastos incurridos por los países miembros son reembolsables cuando cumplen con una serie de requisitos (que son verificados de manera ex ante, así como ex post), entre ellos; estar alineados con los programas multianuales definidos por la Comisión, así como contar con fondos locales ejecutados como contraparte. En ambos casos (gastos de control o para datos) las instancias administrativas de la UE llevan a cabo auditorías para asegurarse el cumplimiento de los requisitos. En cuanto a gastos vinculados con la gestión de los mercados pesqueros se refiere, éstos son devueltos de manera bianual una vez se establezcan pruebas de los pagos por parte del Estado miembro. Ahora bien, como lo especifican Eliassen & Bichel (2016, p. 22), el coste y alcance de la recolección de los datos viene condicionada por una multiplicidad de factores, entre ellos la pesquería en cuestión y sus especies objetivo, la estructura de la flota, las prácticas de recolección de datos ya existentes, las cuotas, la fortaleza organizativa de los *stakeholders* sectoriales, etc.

3.4.2.2 El papel de la innovación y la tecnología

El segundo condicionante a integrar en la reflexión sería el papel de la tecnología en la evolución de los gastos incurridos por los actores, ligados como se dijo anteriormente, con el cumplimiento de las nuevas normas. La reflexión sobre el papel de la tecnología en la pesca tiene una larga trayectoria y existen modelos que analizan y perfilan el tipo de pesquerías. Uno de los aportes más interesantes a esta reflexión sería el de Eliassen & Bichel (2016, p. 17)

quienes proponen una tipología con cuatro modelos¹³² para el intercambio de datos de geolocalización entre pescadores, evaluando cuáles serían los factores que favorecen una mayor cooperación. El objetivo es entender qué estrategias pueden desarrollar los pescadores con el fin de optimizar sus actividades, evitando pescado antes definido como descartes y aumentando el valor de sus capturas. No obstante, estos modelos también reconocen que los pescadores ya tienen métodos propios para favorecer la cooperación y acatamiento de las normas, como la “regulación tiempo-lugar” (pescadores se van de un área cuando ven que hay demasiadas especies no objetivo o que las autoridades vetan zonas para facilitar reproducción de especies) o la información compartida de manera informal (los patrones de barcos se informan mutuamente sobre seguridad, material y controles –pero no sobre buenas áreas de pesca).

Las posiciones sobre los gastos y métodos tecnológicos estuvieron muy claras durante el proceso decisional: los *stakeholders* sectoriales rechazaron las medidas de control excesivo, especialmente las propuestas por las ONG que, en sus aportes de 2009, tendieron a asumir posiciones maximalistas e inclusive irrealistas. En cuanto a los pescadores se refiere, pocos estuvieron abiertos a más control, y los que sí aceptaban la posibilidad como ETF (2009, p. 7) tenían claro que los inspectores y nuevos medios tecnológicos no debían ser costeados por ellos. Al opuesto, las ONG buscaron aumentar la presión sobre el cumplimiento. Para Birdlife International (2009, p. 18) el conocido sistema de monitoreo de buques (VMS) debía ser obligatorio para todo el sector independientemente de la eslora del navío (e inclusive aumentar la frecuencia de señalización). Para North Sea Foundation (2009, p. 4) la tecnología debía servir para abaratar justamente el control, especialmente por el coste y efectos contrario que pudieran generar los observadores embarcados, medida defendida (independientemente de la presencia de cámaras conectadas) por Ecologistas en Acción (2009, p. 6). Finalmente, The Pew Environment Group (2009, p. 3) subrayó que no se trataba solamente de aumentar los medios sino hacer cumplir medidas que ya existían. Pocos actores públicos mencionaron algo en este debate, pero los que lo hicieron como la Agencia federal para la conservación de la naturaleza de Alemania (Feder2009, p. 12) apoyaron la obligación del VMS para todos los buques.

¹³² Modelo 1: intercambio automatizado de información; Modelo 2: intercambio semi-automatizado de información; Modelo 3: intercambio organizada de información; Modelo 4: intercambio informal de información (Eliassen & Bichel, 2016, pp.18-20).

La academia coincide también en estimar que el coste de los medios electrónicos es mucho más asequible para todos los sectores pesqueros, especialmente la de menor eslora. Empero, paradójicamente es la que debería hacer el mayor esfuerzo financiero para ello. Para Eliassen & Bichel (2016, p. 16) los sistemas de baliza y vídeo podían ser incentivos para que los patrones de barcos fueran más escrupulosos y selectivos en su pesca. Una idea parecida fue defendida por Dörner et al. (2014, p. 1138). Ahora bien, para Blenckner et al. (2015, p. 1) el uso de la tecnología debería de ser usado principalmente en una dinámica preventiva, con el fin de establecer indicadores de alerta. Todo lo anterior lleva a la conclusión de que los costes generados por la nueva PPC en su implementación, no solo aumentaron para instancias europeas (aumento subvenciones), sino también para las entidades profesionales.

3.4.3 Repartición de PTCs de información

Tras analizar los aportes al proceso de consulta en 2009, se pueden ofrecer el examen de las posiciones por tipo de actor sobre la existencia de menciones directas o indirectas, así como medidas propuestas, ligadas con la necesidad de repartir los PTCs de información (recolección, análisis, transmisión). Los que más defendieron posiciones que llevaban a dicha repartición fueron los *stakeholders* sectoriales (64%) así como los organismos consultivos y científicos, también el sector público (67% en ambos). Los que menos apoyaron medidas en este sentido fueron precisamente las ONG, que fueron de hecho las que ofrecieron propuestas que iban justamente en sentido opuesto (35%). Los que menos propusieron medidas que perpetuaran la concentración de los PTCs de información en pocos actores fueron el sector público (14%) y los organismos consultivos y científicos (13%). Es interesante que los actores que más tuvieron posiciones mitigadas fueron los países terceros (40%) y las ONG. En la Figura 90 se ofrece un resumen de estos resultados.

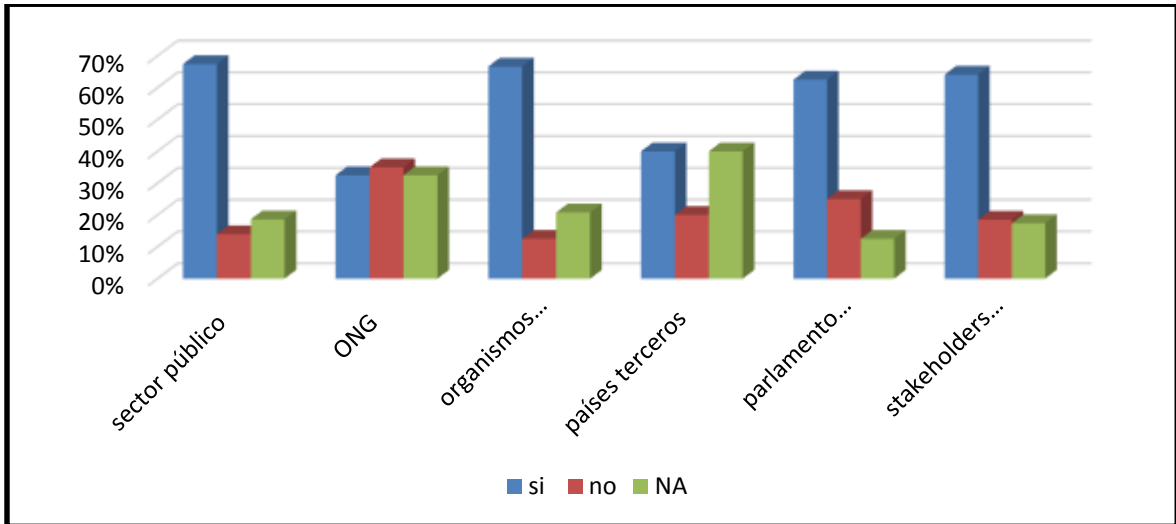


Figura 90. Estimación por actor de necesidad de repartir los PTCs de información

Fuente: elaboración propia

Las posiciones fueron aún más mitigadas entre los aportes de los individuos. Entre estos, 54% hicieron menciones que llevaban a no repartir los PTCs (o no tenían posiciones claras) mientras que solo 46% sí proponían medidas o ideas que sostuvieran la repartición de la carga. De igual manera, 60% no apoyaban medidas que buscaran repartir los PTCs de implementación (o no hacían menciones claras) mientras que 40% sí apoyaban medidas en dicha dirección. En la Figura 91 se resumen estas posiciones.

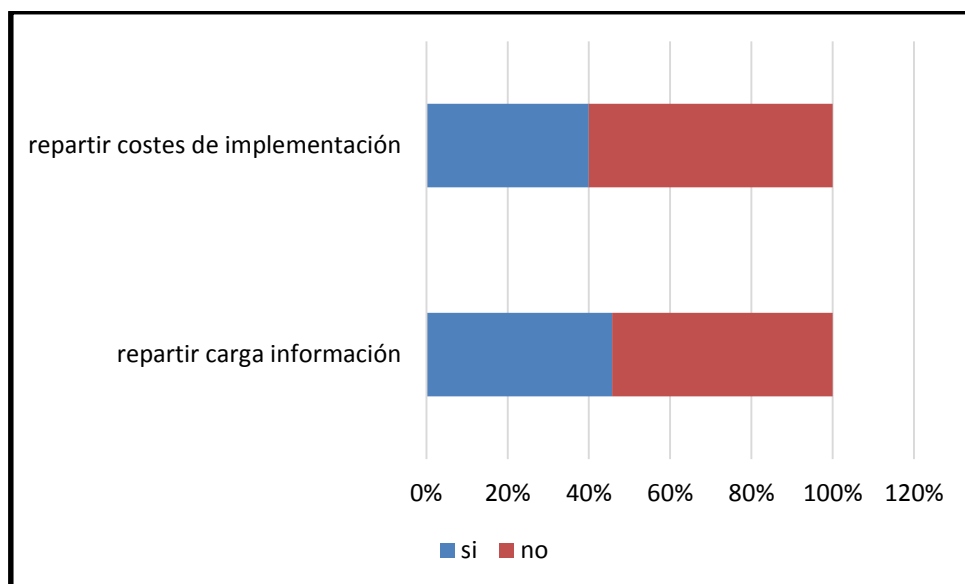


Figura 91. Intención de los individuos de repartir PTCs (en %)

Fuente: elaboración propia

En segundo lugar se hallan los resultados del cuestionario, en el cual se hicieron dos preguntas relacionadas con la repartición de los PTCs. En la primera se preguntó: “¿cuánto cree usted que los costes de información fueron repartidos entre los *stakeholders*?” De la misma manera que en las preguntas hechas sobre los montos de los TCs, existía una gran dispersión de las respuestas obtenidas, al considerar 35,5% que los TCs no han sido repartidos (notación de 3 sobre 5). Son más los que piensan que los TCs han sido repartidos muy poco o poco (35,5%) que los que consideran que los TCs de información han sido repartidos bastante o mucho (19,4%). Se puede ver el detalle en la Figura 91.

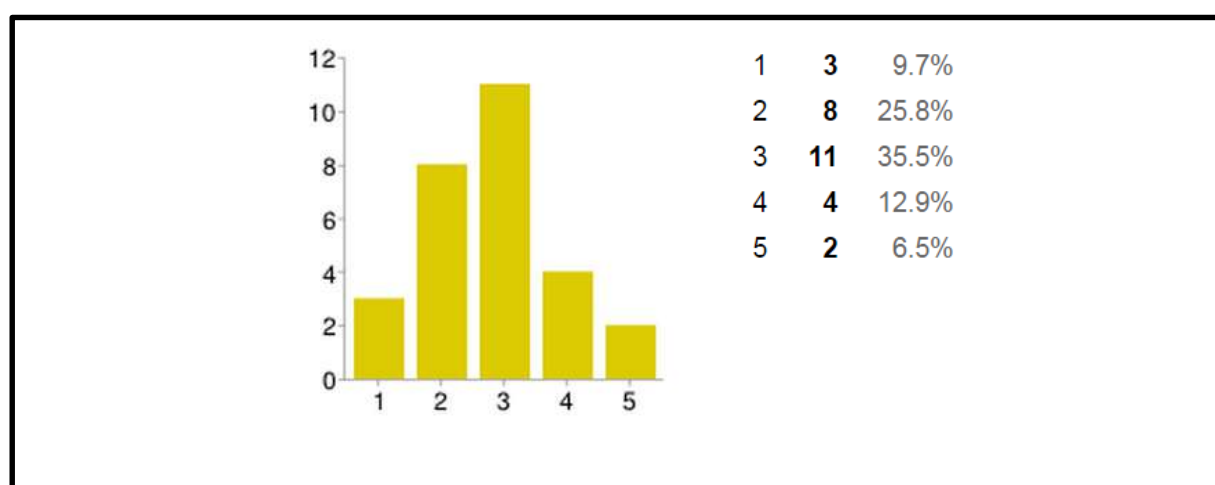


Figura 92. Respuesta a la pregunta “How much do you think information costs have been spread between stakeholders?”

Fuente: elaboración propia

Este resultado puede ser visto desde diferentes puntos de vista. Primero, se podría considerar que no se ha dado una verdadera repartición de los TCs de información. Segundo, se puede considerar que este resultado se debe a una disminución real que no es percibida como tal por los *stakeholders*. Tercero, se puede suponer que existe una confusión en las trayectorias de los TCs específicos, siendo los de información diferenciados de otros TCs no vinculados con la obtención, análisis y gestión de información.

En cuanto a la posición de los europarlamentarios, sí fueron varios los que mencionaron la centralidad de los datos e información. No obstante, el tema de su financiación solo fue tratado por Werner Kuhn el 21/10/2010, quién dijo: “Debemos promover la investigación y el desarrollo en relación con los métodos de pesca. Los 50 millones de euros asignados por la

Comisión no serán suficientes” (Kuhn, 2010, octubre/21). La contextualización de los términos “conocimiento” (Figura 11 del Anexo 17.B) e “información” (Figura 12 del Anexo 17.B) hace ver que los europarlamentarios no mencionaron la información como fuente de gasto o PTCs. Esto conforta la idea según la cual aparte la Comisión y *stakeholders*, los autores no ligaron de facto la discusión sobre la información (cómo, qué, quién, cuándo, etc.) con la repartición gastos que ello suponía. La revisión del proceso decisional lleva a distinguir cuatro dimensiones en la discusión, que se tratan a continuación.

3.4.3.1 Hacia el aumento de recursos informativos

La gran mayoría de los actores, apoyaran o no medidas para repartir los costes entre los actores, sostuvieron la necesidad de obtener más recursos informativos. Muchos defendieron la necesidad de conseguir más datos como se venían haciendo, es decir; ampliar simplemente la cantidad de datos colectados y disponibles para el análisis. Para los *stakeholders* sectoriales como DFSO (2009, p. 17) la razón esgrimida era bastante sencilla: la PPC estaba siendo manejada sin la suficiente prueba científica por ausencia de conocimiento o retraso en la recolección de datos. SAGB (2009, p. 2) defendió también la necesidad para el sector de la marisquería y SWFPA (2009, p. 10) sostuvo que se debía, desde la UE y Estados miembros, aumentar el cumplimiento y financiación para la recolección de datos. En cuanto a la ONG, el llamado era el mismo. Por ejemplo, para Birdlife International (2009, p. 26), el primer paso era hacer un análisis de cuáles eran los datos desconocidos y necesarios, para así redefinir las prioridades del programa de desarrollo e investigación tecnológica (Research and Technological Development en inglés).

Ahora bien, superando la necesidad de más datos, gran parte de los *stakeholders* defendieron que se necesitaban nuevos tipos de datos o datos diferentes. Por ejemplo, Europêche-COGECA& ETF (2009, p. 21) defendieron que la ciencia no debía solo enfocarse en buscar datos que pudieran sostener la fijación de cuotas, sino que se tenía que buscar entender mejor los ecosistemas marinos además del impacto del cambio climático. Todos los enfoques de los *stakeholders* coinciden en este sentido con la academia, especialmente con Kasperski (2016), quien defiende que la gestión marítima ecosistémica debe incorporar el estudio de las especies que no son objetivo pesquero, puesto que su interacción con las demás especies no es suficientemente comprendido ni integrado a la hora de fijar las políticas y regulaciones pesqueras. Por su lado, ANFACO-CECOPESCA (2009, p. 13) recordó que la ciencia debía

igualmente centrarse en investigar la relación al sector de la acuicultura y la transformación. Otro actor que mencionó datos diferentes fue el Sectorial Social Dialogue Committee on Sea Fisheries (2009, p. 2), quién mencionó la poca información sobre los accidentes, con el fin de mejorar la prevención de riesgos, especialmente para las embarcaciones de menos de 15 metros.

Finalmente, a la luz de las necesidades, muchos *stakeholders* sectoriales argumentaron que en realidad hacía falta otro tipo de ciencia, entendiendo como lo hiciera Cepesca (2009, p. 8), que debía darse prioridad a la investigación aplicada y aumentar la fiabilidad de los datos. Para SPFA (2009, p. 6) una manera de garantizar un cambio era hacer que la investigación se llevara a cabo desde embarcaciones pesqueras. Por su lado, DFSO (2009, p. 17) amplió la discusión a la investigación experimental, entendiendo que era una manera acertada de acrecentar la selectividad de las redes y evitar así los descartes. Todos estos puntos convergen hacia lo que ArtesanalPesca (2009, p. 24) nombró como cambio de paradigma en la investigación científica, para la cual se debía dar un cambio en las mentalidades, fomentando la cooperación y cuyo primer paso debía ser un aumento del apoyo público a las instituciones de investigación.

3.4.3.2 Hacia la diversificación de la carga investigativa

Una vez revisadas las opiniones de los actores sobre qué tipo de ciencia debía ser apoyada, se pasa ahora a ver de manera más concreta qué factores propuestos estaban relacionados con la diversificación de los PTCs vinculados con la información e investigación.

En primer lugar, todos los actores vinculados al proceso decisional tendieron a defender la apertura de la ciencia, especialmente a través de una mejor coordinación en los esfuerzos investigativos. Para los *stakeholders* como SWFPA (2009, p. 11); el diálogo era deficiente entre los países miembros de la UE, lo cual llevaba a que se solaparan proyectos y por ende gastaran medios de manera ineficiente. Una posición cercana fue la de SSFD (2009, p.4) quién insistió como otros *stakeholders* en la deficiente transparencia entre organismos de investigación, así como el papel real de los científicos en la toma de decisiones. Muchos actores públicos también soportaban este último punto, como el propio Gobierno de Canarias (2009, p. 19). Por su parte los órganos consultivos y científicos no dejaron de lado el debate y enfrentaron de manera bastante directa los problemas que a su modo de ver se perpetuaban en su quehacer. Por ejemplo, ACFA defendió que era a la propia Comisión generar una mayor

cohesión entre países miembros: “Es necesario que se coordinen los programas de investigación en el seno de la UE debido a la multitud y la diversidad de las investigaciones llevadas a cabo gracias a fondos comunitarios” (ACFA, 2009, p. 15). LDRAC (2009, p.7) fue un poco más lejos al sugerir que la idea central era que la colaboración mejoraba la calidad de la ciencia.

A vista de las tesis defendidas durante el proceso decisional, la UE incitó a la apertura del ICES con el fin de que los datos relativos a los stocks fueran accesibles al público en general, especialmente las ONG y sector pesquero (J.Dankel, Strange & Nielsen, 2016, p. 214). Desde antes de la reforma, la UE ya había comenzado diferentes acciones destinadas a mejorar la comunicación y colaboración entre pescadores y científicos, especialmente mostrando que la toma de decisiones no estaba cerrada sino que era transparente vía RACs (J.Dankel, Strange & Nielsen, 2016, p. 214). Los avances fueron inclusive reconocidos por europarlamentarios ya antes de la reforma de la PPC¹³³.

En segundo lugar, los actores defendieron la necesidad de cambiar el papel y funcionamiento de la ciencia en sí a través de diferentes instituciones. Para Cepesca (2009, p. 8) se tenía que crear una agencia europea responsable de la investigación marina que supervisara los programas de los Estados miembros, mientras que para ANFACO-CECOPECA (2009, p. 7) se tenían que tener laboratorios de referencia destinados a controlar la calidad de los productos importados y uno comunitario para estudiar los contaminantes marinos. Para otros actores como Europêche-COGECA& ETF (2009, p. 11), el enfoque de la reforma debía más bien partir de la lógica de redes y no tanto una visión jerárquica. Aunque los actores públicos también mencionaron de manera general el papel de la ciencia, la visión de una redefinición del funcionamiento de la ciencia fue sobre todo defendido por los stakeholders.

En tercer lugar, los actores tendieron a subrayar la necesidad de que se cumplieran los compromisos ya adquiridos, especialmente por parte de los Estados miembros. Para Scottish Fishermen's Federation (2009, p. 5) la Comisión debía poner mayor presión (a través de

¹³³ Bastiaan Belder en su intervención del 25/02/2010: “El pasado sábado mantuve de hecho intensas discusiones con representantes del sector, quienes me dijeron que los pescadores y científicos están cooperando cada vez con más éxito [...]”

sanciones) en los gobiernos nacionales con el fin de cumplir con los datos solicitados desde Bruselas. De hecho, el mismo mensaje (con la misma frase...) fue defendido por SWFPA (2009, p. 10). Una posición mucho más crítica fue asumida por algunos gobiernos (especialmente del norte de Europa), para quienes era imposible solicitar datos que no existían y sobre todo sin asistencia financiera suficiente por parte de la UE (Swedish Government, 2009, p. 8). En cuanto a las ONG, la crítica no se centró tanto en el cumplimiento sino más bien en la utilidad de los datos mismos y su explotación (por ejemplo, Assises de la pêche, 2009, p.13).

3.4.3.3 Hacia un nuevo modelo ciencia-política

Las posiciones revisadas anteriormente tendían a apoyar la repartición de la carga en un esquema en el cual el rol o papel de los actores no era modificado. No obstante, hay que subrayar que hubo también una tendencia entre los actores del proceso decisonal a patrocinar una redefinición a través de la co-creación de conocimiento junto con los pescadores. Los que más insistieron en esta visión fueron la propia industria extractiva, como ETF (2009, p. 11) o SNCEPM (2009, p. 2), según el cual hacía falta integrar a los pescadores en las tareas de recolección de datos, instruyéndolos en los protocolos científicos e insertándolos en los programas científicos mismos. Esta perspectiva, llamada investigación participativa por EuroCommerce (2009, p. 5), suponía la alianza entre dos actores que buscaban gestionar un mismo recurso común, favoreciendo el intercambio entre visiones o puntos de vista profesionales (Scottish Fishermen's Federation, 2009, p. 6). NFFO (2009, p. 2) también defendió esta necesidad insistiendo que ya existían experiencias exitosas.

No obstante, la co-creación de conocimiento no podía ser únicamente vista como una prolongación de la misma lógica a través de los pescadores. Por un lado y como lo argumentaron ICSF (2009, p. 16) o Europêche-COGECA& ETF (2009, p. 21), se trataba de valorizar el conocimiento que ya tenían los pescadores y formalizarlo como conocimiento para la toma de decisiones. Por otro lado, para CNPMM (2009, pp.12-13) la co-creación también pasaba por involucrar a los profesionales en la interpretación y análisis de los datos. La posición se puede asimilar a la de Appleby (2009, p. 11), quién sostuvo que la co-creación era también consultar actores profesionales más allá de la industria pesquera (pesca deportiva, compañías portuarias y de transporte marítimo, buceadores, entusiastas del medio marino, etc.).

Los organismos consultivos (por ejemplo, ACFA, 2009, p.15) y los actores públicos también veían la apertura al sector profesional como necesaria. Por ejemplo, Pays de Lorient (2009, p.3) defendió que la validez misma de las evaluaciones científicas resultaría reforzada, mientras que para la Generalitat de Catalunya (2009, p.17) proponía vincular las administraciones pesqueras locales, como intermediarios entre los profesionales y la ciencia. En cuanto a las ONG se refiere, defendieron también el papel de la co-creación, entendiendo que involucrar a los pescadores haría más difícil el rechazo de las decisiones sustentadas en datos científicos en cuya producción han participado (Birdlife International, 2009, p.11).

Todos estos puntos de vista convergieron hacia la defensa de un nuevo modelo para la divulgación del conocimiento científico, sobre todo por parte de las ONG y organismos consultivos o científicos. Para los primeros, como Assises de la pêche (2009, p.13), se debía redefinir el papel de los centros de investigación, encomendándoles de manera abierta una misión de divulgación. Por otro lado, algunas ONG como Birdlife International (2009, p.26) argumentaron que la divulgación también debía venir desde los propios pescadores, puesto que facilitar el acceso a sus datos como el VMS podía reforzar la investigación. Ahora bien, la divulgación también tenía que ser vista como una manera de justificar la existencia de una investigación que debía permanecer independiente. Como lo explicó Assises de la pêche (2009, p.13), se tenían que fomentar equipos internacionales para así evitar presiones nacionales y mecanismos de financiación que no supusieran incertidumbre o supeditación a tareas políticas (Assises de la pêche, 2009, p.38). Finalmente, los actores públicos (como Belgian Marine Environment Unit, 2009, p.7) y consultivos (como ACFA, 2009, p.17) ligaron la apertura con la transparencia. Se puede ofrecer el siguiente esquema a modo de síntesis de todas las corrientes vinculadas con la redefinición de la relación entre ciencia y PPC.

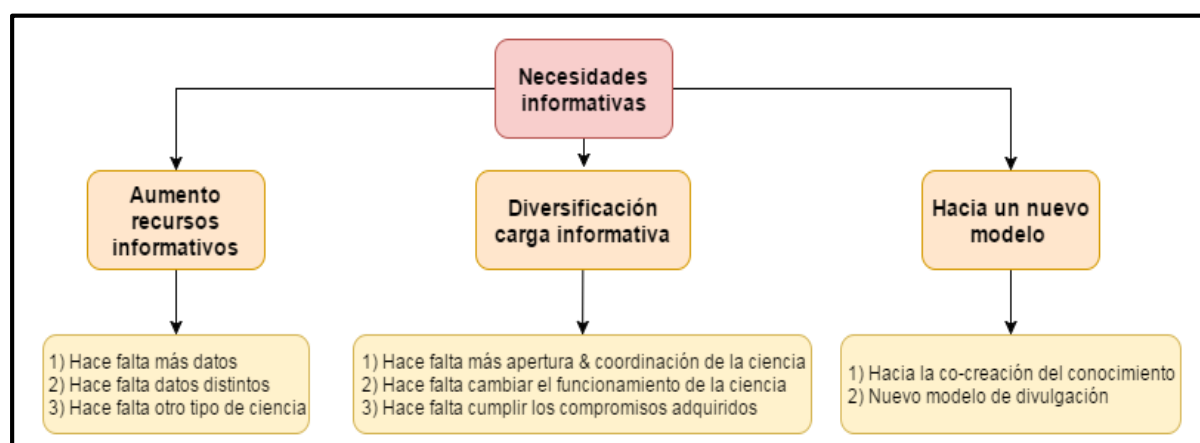


Figura 93. Las corrientes de propuestas sobre la relación ciencia-PPC

Fuente: elaboración propia

3.4.1 Repartición de PTCs de implementación

WWF (2009, pp. 6-7) lo dijo de manera bastante elocuente y directa: la clave del éxito para los planes de gestión reside en desarrollar, implementar, controlar y monitorear con el buen “mix de stakeholders”. Es decir que debería de haber:

“[...] un equilibrio entre las competencias compartidas entre la industria (incluyendo representantes de la industria de fuera del sector extractivo, como procesadores o minoristas que pueden proporcionar una perspectiva de mercado), el gobierno, los científicos, los organismos de control, la industria, las organizaciones de conservación de la naturaleza, las ONG y otros intereses.”
(WWF, 2009, pp.6-7)

La repartición de las competencias estuvo entonces también sujeta a discusión, llevando de manera indirecta propuestas que tendrían impactos en la repartición de los PTCs de implementación entre los diferentes actores. Se pueden revisar las opiniones de los actores al respecto a través, una vez más, de las tres fuentes: proceso participativo, cuestionario y debates del europarlamento.

En primer lugar, los aportes del proceso consultivo de 2009 muestran que las medidas propuestas tendían mayoritariamente hacia la repartición de los PTCs: 88% de los aportes de parlamentos y parlamentarios, 81% de los aportes del sector público y 80% de los países terceros. De manera bastante coherente, los que menos propusieron ideas que llevaran a la repartición de los PTCs fueron los stakeholders (65%) pero sobre todo las ONG (30%). En línea con esta visión, los que más ofrecieron ideas que reforzaban la concentración de los PTCs en los actores tradicionales fueron las ONG (33%) junto con los stakeholders (23%). Llama la atención que en realidad 38% de las ONG no tenían posiciones claras, al igual que 29% de los organismos consultivos o científicos. Se resumen a continuación los resultados.

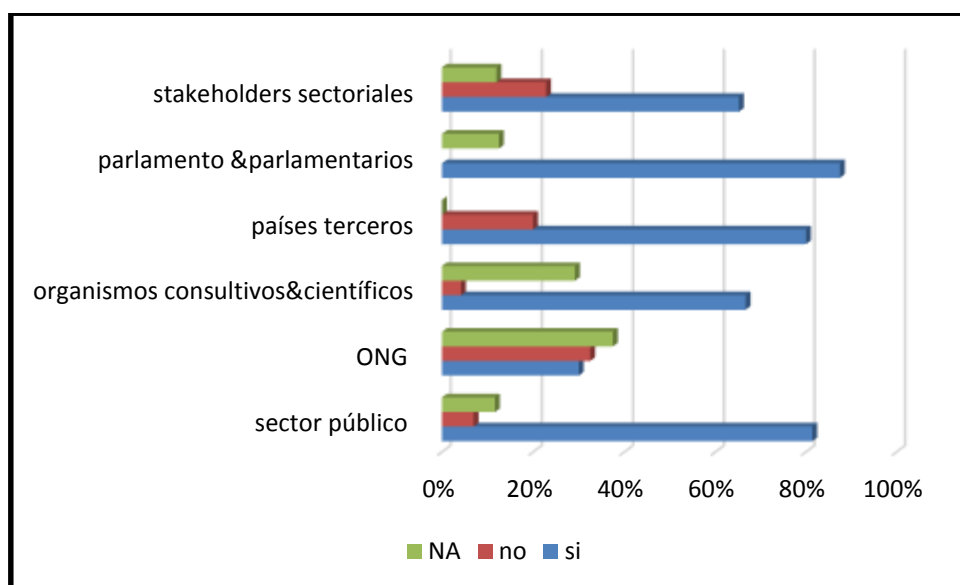


Figura 94. Estimación por actor de necesidad de repartir los PTCs de implementación
Fuente: elaboración propia

En segundo lugar, se pueden complementar con los resultados arrojados por el cuestionario y más concretamente la pregunta “¿cuánto cree usted que los costes de implementación han sido distribuidos entre los *stakeholders*?” A este nivel se recibieron respuestas más diferenciadas que en el caso de la repartición de los PTCs de información. Un 38,7% estimaron que los costes no habían sido distribuidos en la nueva PPC (nota de 3 sobre 5). Por otro lado 37,8% estimaron que los costes de implementación habían sido muy poco o poco repartidos frente a 19,4% que valoraron que habían sido bastantes o muy repartidos. En la Figura siguiente se puede ver el detalle de la repartición de las respuestas obtenidas.

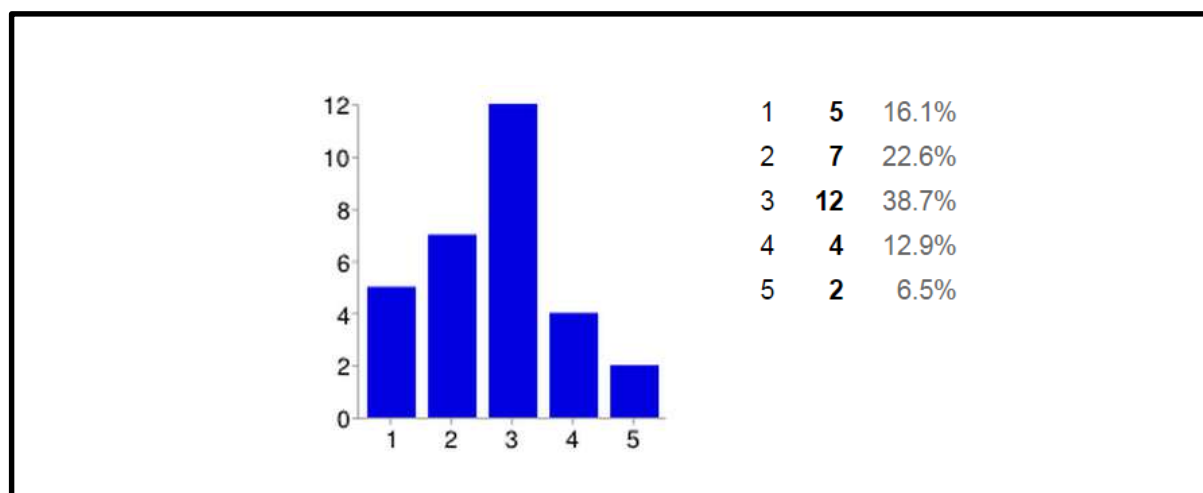


Figura 95. Respuesta a la pregunta “How much do you think implementation costs have been spread between stakeholders?”

Fuente: elaboración propia

Existen evidentemente varias razones explicativas para entender el porqué de estos resultados contradictorios. Primero, puede que las conclusiones del análisis de caso y de los discursos y aportes consultivos fueran erradas. Esta posibilidad es reducida puesto que todas las demás fuentes de análisis corroboran la repartición de los PTCs de implementación. Segundo, puede que la contradicción se dé simplemente por la incomprensión de los encuestados frente a la pregunta. Esta posibilidad es también menor en razón de la simplicidad de la pregunta, la cual es directa y clara. Tercero, se podría ofrecer como clave de respuesta que los actores involucrados no perciben que haya una repartición de los PTCs de implementación aun cuando así haya sido el caso. Esta tercera opción es la más probable por varias razones: es compatible con la paradójica evolución de los gastos.

Además, los *stakeholders* podrían tener una visión distorsionada del peso de ciertos actores en la implementación en razón del aumento de las exigencias de la PPC. Es decir, la repartición de los PTCs de implementación y de información sería menospreciada en razón del aumento de los PTCs soportados por los entes locales, regionales y los propios productores. Esta explicación es muy coherente con la efectiva existencia de la repartición de los TCs. En breve, es porque los stakeholders no perciben repartición de los PTCs (ya que tienen que soportar más) que sí existe esa repartición. Soportan más porque la UE delega más. Al sobrellevar más tienen la impresión de que se reparte menos cuando de facto se reparte más. Finalmente, en los debates de la eurocámara apenas se hicieron menciones directa o indirectamente relacionadas con la repartición de los PTCs. La única que guarda relación sería la intervención de Alan Kelly, quién el 25/02/2010 dijo: “Sin embargo, si bien reconozco que el informe destaca la diferencia de tratamiento que ha de concederse a la pesca de altura y a la artesanal, resulta lamentable que se impongan más gastos, es especial a esta última”.

3.4.1.1 Apoyo a la responsabilización del sector para los costes

Se han identificado diferentes argumentaciones entre los actores en apoyo a la responsabilización del sector productivo y para que éste participe más en los costes que conllevaba la nueva PPC. El primer punto, defendido por muy pocos stakeholders sectoriales

como EAPFA (2009, p. 4), fue que la descentralización y regionalización era también una manera de diversificar o experimentar en las técnicas de implementación. En dicho esquema la participación debía también suponer mayor involucración. El rechazo a la gestión centralizada era pues una manera indirecta de reconocer que el sector debía hacerse cargo de su propia gestión, como defendió ArtesanalPesca (2009, p. 10). No obstante, apoyar la descentralización no fue siempre asimilada por los stakeholders con asumir parte del coste de la PPC. Una de las razones sería que, según lo explicado por Marine Conservation Society (2009, p. 6), el auto-monitoreo no significa auto-regulación ni reemplaza la actividad de control por parte de las autoridades.

En dicho contexto, algunos actores sí defendieron posiciones tendientes a aceptar la repartición de los PTCs de implementación. Está por ejemplo ETF (2009, p.7), quién defendió un mayor protagonismo para las organizaciones de productores, inclusive para la imposición de sanciones e incentivos. EPF&ORTHONGEL también aceptaban la repartición de la carga implementadora de manera aún más directa: “La responsabilidad de la aplicación de la PPC ya no se basa únicamente en los estados. También tiene que depender en parte en el sector. Para ello, es necesario considerar el establecimiento de un nivel intermedio y descentralizado con responsabilidad colectiva, capaz de gestionar ciertos aspectos de la actividad de los barcos y capaz de castigar y sancionar en caso de incumplimiento.”¹³⁴ (2009, p. 31) Paralelamente, la posición de SHOAL (2009, p. 7) era bastante clara, entendiendo que el sector solo asumiría mayores costes si había compensaciones como mayor participación. Pocos actores consultivos aceptaron abiertamente la delegación de tareas y costes en la industria, siendo EUCC Marine Team (2009, p.4) una clara excepción, quien pensaba que se podía confiar en los pescadores para la implementación y el cumplimiento de los límites.

Una perspectiva totalmente diferente fue la de las ONG que tendieron a asumir de manera abierta e inclusive irrealista, que si los pescadores asumían más control de la PPC entonces tenían que también soportar sus costes añadidos. Según Greenpeace European Unit (2009, p. 24) los pescadores debían registrar todas las capturas y para Ecologistas en Acción (2009, p. 6) el sector tenía que ser objeto de sanciones reales (con consecuencias económicas) en caso de incumplimiento. Aunque la visión dominante de la repartición de los costes fuera

¹³⁴ Traducción propia del francés al castellano.

consecuencia de una responsabilización vía la PPC, es interesante recordar que para Eliassen y Bichel (2016, p.18) los Pescadores ya incurrían en PTCs de manera voluntaria, al compartir información para reducir o evitar las capturas no deseadas.

Yendo más allá de lo expuesto, lo que está claro es que la introducción de la prohibición de los descartes suponía de facto una imposición para la repartición de los PTCs. Para Veiga et al. (2016, p.67) la nueva norma iba a llevar inevitablemente a que los pescadores soportaran nuevos costes, en razón de actividades como:

[...] dedicar más tiempo a la clasificación y manipulación a bordo, así como el tratamiento en los puertos de especímenes antes desechados (por ejemplo, los peces por debajo de las tallas mínimas de desembarque); aumento de la capacidad de almacenamiento ocupada por especies de menor valor; y, la necesidad de inversiones en la mejora de la capacidad de almacenamiento (por ejemplo, los compartimentos de almacenamiento extra o hielo adicional).¹³⁵(Veiga et al., 2016, p. 67)

Según los mismos autores, la carga iba a ser proporcionalmente más difícil de soportar para los pequeños navíos por tres razones: 1) capacidad de almacenamiento reducida, con potenciales riesgos para la seguridad en caso de exceso; 2) equipos humanos más pequeños y menor capacidad de gasto tecnológico; 3) menor rentabilidad económica (Veiga et al., 2016, p. 67). Además de estos costes inducidos u obligatorios, también habría que considerar los gastos incitados, como por ejemplo un mayor esfuerzo en la investigación de artes y técnicas más selectivas (Prellezo & Curtin, 2015, p. 49).

3.4.1.2 *Rechazo a la responsabilización del sector para los costes*

De la misma manera que había actores que aceptaban el incremento de la carga vía PTCs vinculados con la implementación, lo cierto es que una gran parte de los stakeholders (especialmente pesquería de bajura) expresaron su rechazo. Algunos aceptaban mayor responsabilidad y participación en la decisión y ciencia mientras no costearan más gastos para el control y seguimiento. Esta fue la posición defendida por DFSO (2009, p. 11) o inclusive

¹³⁵ Traducción propia del inglés al castellano.

NFFO (2009, p. 2). Otros rechazaron directamente más responsabilidades. Entre éstos destacan SPFA (2009, p. 3) quién dijo tajantemente:

No, el sector de las capturas no debe asumir el coste ya que esto hará subir los precios del pescado. Incluso a la pesca industria debería estar exenta. Sin embargo la gestión local de las OP debería ser auto-financiada, ya que favorecería una mejor gestión de las existencias y la utilización de los recursos¹³⁶.

Una visión similar y tajante defendió FGCP (2009, p. 10): “Para la pesca de bajura de deben descartar cualquier tipo de responsabilidad financiera, es más, esto entraría en contradicción de lo expresado en este mismo Libro Verde.¹³⁷”

ArtesanalPesca fue de los actores que más trataron el asunto. También estimó que la transferencia de gestión podía ser “dañina”, entendiendo que lo que buscaban algunos era revertir la carga de la prueba y que ello sería la condena de la pesca artesanal, incapaz de hacer frente a más gastos (2009, p. 11). Para éste representante, entendía que el Libro Verde era una estrategia por parte de la Comisión para justamente plantear la necesidad de repartir el coste de la nueva PPC (ArtesanalPesca, 2009, p. 11). Defendió que no era porque la gestión fuera costeada por el sector significaba que la gestión iba a funcionar mejor (ArtesanalPesca, 2009, p. 13). Otro actor que se opuso de manera directa fue Scottish Fishermen's Federation (2009, p. 3), quién fue de los pocos en mencionar el tiempo, representación y participación como costes en los cuales ya incurría el sector pequeño. Defendieron que los gobiernos nacionales eran los que se debían hacer cargo de los costes regulatorios adicionales, especialmente porque la industria ya tenía que pagar por las certificaciones y las auditorías, que representaban de facto una barrera a la entrada de nuevos actores al sector (Scottish Fishermen's Federation, 2009, p. 5).

Más allá del rechazo, es evidente que ciertos actores públicos y ONG no quería la distribución de los costes, confirmando así que la repartición de los PTCs era causa y consecuencia de las relaciones de poder. Según Santiago et al. (2015, p. 95) ciertas autoridades

¹³⁶ Traducción propia del inglés al castellano.

¹³⁷ Traducción propia del inglés al castellano.

nacionales y sub-nacionales presentaron cierta resistencia a la pérdida de control y poder, mientras que las ONG enfatizaban la necesidad de reforzar las auditorías.

3.4.1.3 La continuidad de la UE como centro y el coste de la cogestión

En línea con el rechazo o freno a la responsabilización, numerosos actores –especialmente stakeholders sectoriales y ONG- querían que la UE siguiera siendo el actor dominante y central de la PPC. Ésta fue la posición indirecta de ANFACO-CECOPESCA (2009, p. 7 y p. 9) cuando insistió en que la UE era la que debía garantizar mayores controles con el fin de asegurar la calidad, transparencia y respeto de los procedimientos. Una posición parecida fue defendida por ejemplo por EPF&ORTHONGEL (2009, p. 26), quién concebía los controles en las propias embarcaciones como la expresión de un sistema de control jerárquico, reconocido como una de las prioridades de la PPC. A todo este escenario también hay que ver que los actores veían como normal que la UE sufragara los costes de los acuerdos pesqueros firmados con países terceros (como CFFA, 2009, p. 13). En cuanto a la posición de las ONG, son tal vez los que más defendieron el papel de la UE, entendiendo que era a la Comisión y los países miembros asegurar el cumplimiento de la PPC especialmente a través de la implementación de nuevas técnicas de control (Greenpeace European Unit, 2009, p. 24). Finalmente, la centralidad de la UE como actor no dependía solo de las competencias sino también de la capacidad de ésta para establecer un sistema de sanciones e incentivos. Según Santiago et al. (2015, p. 95) la PPC podía ser pensada como un sistema centrado en incentivos aunque el problema era que el modelo de gestión sigue incluyendo insuficientes incentivos para cumplir con las metas (pero sí sanciones).

Más allá de todo lo anterior, lo que garantizaba a la UE su centralidad en una gestión descentralizada era su capacidad de gasto. A este nivel, las tendencias han sido claramente contradictorias: se ha aumentado el gasto total, pero se ha disminuido el gasto central. Además de los gastos explicitados más arriba sobre la gestión directa y compartida, la DG MARE también ha hecho evaluaciones relativas a la relación costo/beneficio de los controles. Según ésta, en 2013 gastó 4,124 millones de euros ligados a controles y que, si bien los beneficios han sido inferiores a este coste, estima que el cumplimiento de los procedimientos ha mejorado (DG MARE, 2014a, p. 120). La relación se modificó de manera drástica en 2014, año para el cual la DG MARE estimó que los controles para la gestión compartida costaron 6,08 millones

pero que generaron beneficios estimados en 16,45 millones (DG MARE, 2015, p. 80) bajo la forma de correcciones financieras.

A pesar de este panorama positivo, la DG MARE (2016, p.4) estimó que la simplificación y aumento de eficacia de la PPC iban a suponer un desafío para la gobernanza, desde la ciencia hasta el monitoreo. La Comisión anticipaba entonces el aumento considerable de los PTCs debido a acciones como: a) negociación, formulación y publicidad de planes multi-anales; b) redefinición de las reglas de juego en las relaciones entre actores en contexto de regionalización; c) consulta y debate para la revisión de las medidas técnicas descentralizadas; d) consulta y debate para la implementación de la prohibición progresiva de los descartes. Además de dichas tareas, la DG MARE (2016, p. 5) anticipaba también un aumento de los PTCs para redefinir la lógica de las operaciones del FEMP, donde se tenían que limitar las subvenciones y reestructurar los sectores de las pesquerías y acuicultura.

A este nivel, llama la atención la solución elegida por la DG MARE (2015, p.41), quién ha llevado a cabo desde 2014 (es decir, año en el que arrancó la implementación de la PPC) un plan destinado a la delegación de tareas. En este caso la DG MARE ha delegado la gestión del FEMP a la Agencia Ejecutiva para Pequeñas y Medianas Empresas (EASME por sus siglas en inglés), creada en 2014. La idea central era ser capaces de generar economías de escala, evitando la duplicidad de PTCs en la gestión de los fondos y sus usos. De hecho, la DG MARE estimó que el ahorro iba a superar los 5 millones de euros entre 2014 y 2020 (DG MARE, 2015, p.41). La justificación esgrimida desde la DG MARE fue doble. Por un lado, la gestión directa requería extensos conocimientos presupuestarios y procedimentales, cuyos trabajadores de la propia dirección no tenían. La delegación era entonces entendida como una manera de evitar la contratación y formación de nuevos recursos humanos en un contexto de ajuste y reducción del gasto (DG MARE, 2016, p.61). Por otro lado, la DG MARE estimó que la delegación le permitía centrarse en la implementación de la PPC. Para acompañar la delegación, la DG MARE acordó transferir trabajadores a la unidad dedicada al FEMP en el EASME (17 en total). (DG MARE, 2016, p. 61). Se ofrece la siguiente Figura a modo de síntesis sobre las posiciones relativas a la repartición de los PTCs de implementación.

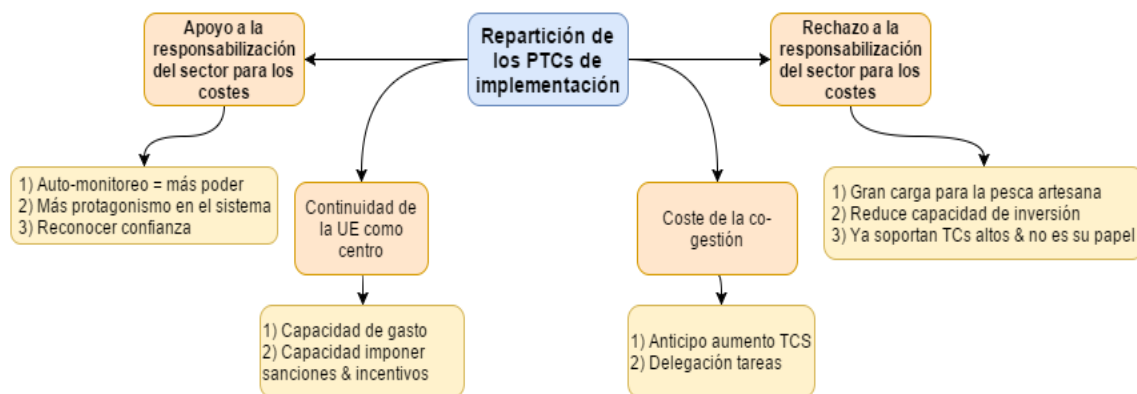


Figura 96. Las posiciones sobre la repartición de los PTCs de implementación

Fuente: elaboración propia

CAPÍTULO V: DISCUSIÓN DE HIPÓTESIS Y CONCLUSIONES

Con el fin de establecer la discusión de las hipótesis que orientaron este trabajo, se recuerdan los puntos centrales. El objetivo final de esta investigación era falsear la tesis de la democratización ecológica, sobre la necesidad de un cambio en la representación de actores no involucrados en la toma de decisiones, para generar PCh en las políticas públicas medioambientales. Asimismo, el objetivo intermedio era entender cuáles son los cambios en el proceso decisonal que facilitan la formulación de políticas no incrementales. La justificación por su parte es sencilla: antes de proponer una transformación en el sistema, sería necesario saber por qué este no es capaz de generar el cambio esperado.

1 DISCUSIÓN DE LAS HIPÓTESIS

Al escoger el enfoque del *process tracing* (que aquí fue compatibilizado con las variables de Dente & Subirats, 2014), se retuvo como resultado a explicar el policy change en la Política Pesquera Común. El mecanismo causal fue definido como la modificación en los montos y repartición de los costes de transacción soportados por los actores involucrados, lo cual, transforma la utilidad marginal del cambio (el statu-quo pasa a ser más costoso que el PCh). Finalmente, la causa del mecanismo propuesta fue la inclusión de nuevos o más actores, lo que lleva a la modificación de las reglas para la toma de decisiones en democracia representativa consolidada. Una vez recordados los puntos centrales de la investigación se pasa ahora a la discusión de las hipótesis.

1.1 Discusión sobre la existencia del PCh y su intensidad

En la fase 1 del estudio se ha ligado el contexto de las políticas al *policy change*, para describir el contexto de la PPC y su trayectoria, con el fin de establecer la existencia del PCh y valorar su intensidad. Para ello, el estudio partió de cuatro principales contextos: del sector, de las políticas, de problemas y del PCh. En primer lugar, el contexto del sector dejó claro que la preocupación por la decreciente rentabilidad de la actividad pesquera estaba ligada a varios fenómenos. Primero, el deterioro de las reservas haliéuticas, segundo el impulso a la acuicultura como alternativa a la pesca extractiva y tercero las importaciones de pescados y derivados de fuentes extra-comunitarias (flotas con prácticas de incierta sostenibilidad). Todo lo anterior está ligado a un sector cuyas particularidades regulativas son amplias y

extremadamente complejas, por tener que conjugar tres dimensiones: un marco para la gestión de un bien común, el establecimiento de técnicas para una pesca éticamente responsable y el monitoreo del sector.

En segundo lugar, se ha descrito el contexto de las políticas, donde se han clasificado los actores en función de los criterios de Dente & Subirats (2014). Se ha ofrecido igualmente una progresión y periodización de las políticas pesqueras de la UE, mostrando que los problemas relevados entre 2009 y 2013 venían de lejos. Se entendió que la PPC de 2002 fue descrita como un fracaso en razón de su incapacidad para revertir la degradación de los *stocks* y de la rentabilidad del sector.

En tercer lugar, el análisis de las fuentes ha facilitado la descripción de las tres principales corrientes de problemas, a saber: las de contexto, las de la política y las del proceso de reformas. El examen de las posiciones de los actores ha mostrado que, si bien hubo una convergencia en los diagnósticos, también hubo una superposición en los debates debido a la diversidad y sutileza de las preferencias por actores. La franqueza y dureza de algunas críticas (inclusive desde actores públicos), escondió una verdadera voluntad de transformar la PPC de manera radical.

En cuarto lugar, se analizó la percepción de los actores sobre la necesidad del PCh, con el fin de elucidar si la PPC de 2013 era pensada como incremental o no. La conclusión es que, si bien el PCh fue real, resultó ser menor de lo esperado a la luz de la evolución histórica de la PPC y su nuevo perfil regulativo. En efecto, se profundizaba el camino establecido por la PPC de 2002, especialmente a través de una mayor regionalización, una toma de decisión multinivel (con mayor relevancia para los mecanismos decisionales *bottom-up*), así como la introducción de la prohibición de los descartes. Todos los cambios generaron grandes expectativas y miedos. No obstante, las incertidumbres sobre la implementación de la PPC, especialmente prohibición de los descartes, hicieron que la UE escalara y suavizara la ejecución de algunas medidas.

1.2 Discusión sobre la hipótesis: modificaciones institucionales y policy change

La fase 2 de la investigación ha tratado de ligar el contexto institucional al contenido decisional, buscando evidenciar la relación entre la causa y el mecanismo, es decir, comprobar la existencia de cambios en el proceso de decisión que coinciden con cambios institucionales.

La hipótesis propuesta fue que las modificaciones institucionales en las reglas para la toma de decisiones, de cara a la formulación de políticas públicas inducen PCh. Para tratar de buscar vías de explicación primero se revisó el contexto de la decisión (cognitivo, ecológico, institucional). Este mostró que el contexto del proceso decisional establecía incentivos convergentes entre los actores, dentro de los cuales muy pocos tenían real interés en el mantenimiento del statu quo establecido por la PPC de 2002. La ventana de oportunidad para el cambio, sí hizo que el coste de oportunidad del statu quo resultara efectivamente superior a la reforma.

Tras la revisión de contexto se analizó cómo y qué esperaban los actores de la participación en el proceso decisional; de lo cual se pudo comprobar que la apertura institucional fue percibida por casi todos los *stakeholders* sectoriales como necesaria, pero no suficiente. En efecto, la mayoría de los actores involucrados entendieron que no solo se trataba de que la UE escuchara las ideas, sino que se quería también modificar los tipos de interacción, roles y estrategias. La apertura del proceso decisional en contexto de empoderamiento del Parlamento hizo que aumentara el coste de oportunidad del desacuerdo. La gran participación e interés que despertó la interacción entre actores en 2009 muestra que la UE buscó conservar un papel de director del cambio aumentando la legitimidad del resultado. Ahora bien, la Comisión siguió y sigue siendo el centro de la toma de decisiones, aceptando compartir la responsabilidad de la implementación a través de una mayor descentralización y regionalización. Todo ello, ha supuesto una mayor co-responsabilización del sector público y del sector productivo.

Teniendo en cuenta la hipótesis inicial, se puede aseverar que la integración de nuevos actores sí indujo una mayor legitimidad al resultado decisional, aunque no es posible establecer una causalidad. Es decir, las modificaciones de las reglas decisionales pueden favorecer, pero no condicionan el PCh. La genialidad de la UE reside en que su flexibilidad institucional le permitía hacer cambios en las reglas de juego formales, teniendo una doble relación a la complejidad: es inflexible en la aplicación para los demás actores, empero flexible sobre su propio funcionamiento decisional cuando le conviene (bajo el argumento del refuerzo de la legitimidad democrática).

1.3 Discusión sobre la hipótesis: intensidad del policy change y PTCs

En la segunda y tercera fase del trabajo se trató de ligar el proceso decisional al policy change, buscando evidenciar la relación entre mecanismo y resultado con el fin de comprobar la hipótesis: la intensidad del PCh está ligada a la modificación de los montos y la repartición de los TCs que se da en las transformaciones institucionales de las reglas para la toma de decisiones.

Para tratar de dar pistas de respuesta, se llevó a cabo un examen en tres momentos. Primero, se analizó el contenido de la interacción entre los actores, además de sus roles y estrategias. Esta parte mostró que una mayoría de los actores asumieron posiciones cooperativas, aun teniendo objetivos para la reforma diferentes a los propuestos por la Comisión. A este nivel, resulta interesante que los *stakeholders* sectoriales tuvieron dos visiones: los más críticos pusieron en duda tanto el diagnóstico como las herramientas propuestas por el Libro Verde, haciendo ver que la Comisión no podía ni debía imponer una vez más una visión simplista; los más conciliadores ofrecieron visiones antagónicas, pero adoptaron tonos profundamente propositivos. Las ONG fueron muy críticas con los pescadores y el sistema regulativo de la UE, aunque tuvieron un papel facilitador y de coordinación con la Comisión. Los actores públicos cooperaron, pero con posiciones menos dramáticas y tajantes, reconociendo los problemas y desafíos, empero sosteniendo la necesidad de su actuar.

Segundo, se analizaron los costes de las interacciones, mirando los gastos incurridos por la UE y los *stakeholders* antes y durante la reforma. En este punto, se descubrió que la PPC tenía un nivel de complejidad extremo que suponía una multiplicidad de costes añadidos tanto para actores públicos como privados. Además, la preponderancia de la UE como principal financiador de los gastos vinculados con la PPC (por ejemplo, ciencia o el uso de los fondos para acompañar la tecnificación del sector) suponía perpetuar una relación extremadamente desigual entre los actores. Casi todos los actores privados percibían el coste de la PPC como excesivo, mientras que los actores públicos (conscientes de un presupuesto contenido versus otras políticas de la UE, como la PAC), no pusieron en tela de juicio la necesidad del gasto.

Tercero, se estudió el cambio en las interacciones entre los actores desde los costes de transacción, especialmente los ligados a la información (recolección, análisis y circulación) y

a la implementación de la PPC. Se llegó a la conclusión de que los costes incurridos (entre ellos TCs) por todos los actores, aumentaron durante y después de la nueva PPC. La contradicción es que en términos globales el coste de la PPC se acrecentó, pero la UE buscó un gasto más eficiente. El objetivo no fue entonces gastar menos sino gastar diferentemente.

Para actores públicos involucrados, el aumento de los TCs no fue percibido como contraproducente, puesto que se entendía que la UE y los impuestos eran la fuente de financiación que reducía el impacto negativo. En realidad, las administraciones públicas y la política estaban en una doble paradoja desde la triada narrativa-intención-realidad: a) pretendían que la PPC hiciera más, pero queriendo gastar y hacer ellos mismos menos; b) sabían que no iban a conseguir gastar menos y que les convenía seguir con altos niveles de gasto. En efecto, para la UE esta situación era provechosa y su objetivo genuino era que la PPC funcionara de verdad, aumentando el alcance y cumplimiento de la PPC.

Para los poderes públicos nacionales, les convenía un aumento de la responsabilidad y gasto, porque perpetuaban así un papel de actor que se atribuye los éxitos y puede echar la culpa a Bruselas. Su objetivo final era entonces tener una posición desde la cual gestionar el éxito o el fracaso. Para los poderes públicos sub-nacionales, la paradoja también les convenía, porque aumentaban su legitimidad y poder vs el actor nacional, al tiempo que recuperaban voz y voto frente a un electorado clave.

Sin embargo, el aumento de los TCs y su repartición era sobre todo problemático para los *stakeholders* sectoriales. Aunque el sector productivo defendiera siempre que quería gastar menos, es falso que invariablemente les conviniera dicha situación, debido a una relación contradictoria al gasto. En efecto, se deben entender los TCs desde su dimensión económica y desde su dimensión política: desde la primera, se buscaba gastar menos para mantener la rentabilidad (así fuera con menos normas o menos complejas, o con más ayudas); desde la segunda, tener más gasto significaba mayor responsabilidad y por ello mayor peso en las negociaciones. Ahora bien, si el aumento del gasto provenía exclusivamente de transferencias desde fondos europeos, entonces se perpetuaba la relación de dependencia. En ese sentido, el resultado de la nueva PPC fue un acierto: suficiente financiación para generar dependencia desde la UE, suficientes TCs asumidos por los *stakeholders* para acrecentar su responsabilización.

En cuanto a los organismos consultivos y científicos se refiere, estos no tenían capacidad de gasto propia, por lo que su relación de subordinación frente a la financiación pública los ponía también en una situación contradictoria. Por un lado, querían un mayor nivel de independencia y una mejor previsibilidad en su papel dentro del proceso decisional. Por otro lado, deseaban una ampliación de los TCs para la ciencia de los cuales viven, reforzando su posición de observancia.

En definitiva, el caso de la PPC muestra que la relación al aumento del gasto y especialmente TCs no es tan clara como se dice desde el neo-institucionalismo transaccional. Existe una multiplicidad de racionalidades y condicionantes contextuales, que hacen que los TCs puedan ser vistos como causa o consecuencia de las relaciones de poder en la negociación. Es por ello que sería falso que unos menores TCs supongan automáticamente instituciones más eficientes. Para la UE el aumento y repartición de los TCs acrecentó la legitimidad de la decisión y aseguró su centralidad en el proceso decisional. Por eso, la UE quiso reducir sus propios TCs aun financiando parte del aumento de los TCs de los actores vinculados después de la formulación. Para estos, la consecuencia era clara: más tiempo, esfuerzo y dinero propio invertido durante la negociación aumentó la probabilidad del rechazo al statu quo.

1.4 Discusión sobre la hipótesis: intensidad del *policy change* y valores

La investigación trató igualmente de verificar la relación entre la intensidad del *policy change* y los valores de los actores. La hipótesis propuesta y orientadora era que la intensidad del PCh está ligada al nivel de convergencia en los valores de los actores en contexto de transformaciones institucionales. Para la investigación se analizaron los valores esgrimidos por los actores durante el proceso decisional, encontrando que muy pocos argumentaron de manera abierta, haciendo referencia a la ética o moral. Asimismo, muy pocos autores elaboraron justificaciones que partieran de visiones ecocéntricas o antropocéntricas mitigadas, siendo los que más -y sin sorpresa- las ONG. A este nivel no se puede decir que haya habido una convergencia en los valores, aunque sí en las preferencias y prioridades.

En efecto, el análisis del contenido de la decisión desde las preferencias de los actores mostró que, si bien había convergencia entre los actores, existía una grandísima variedad de justificaciones posibles para defender unas mismas herramientas o medidas. Las preferencias

por actores fueron coherentes con sus intereses primeros. Los *stakeholders* defendieron su actuar y buscaron garantizar su actividad. Las ONG impulsaron y avanzaron la preservación de los ecosistemas. Los actores consultivos y científicos querían que se tomaran en cuenta sus advertencias sobre los riesgos y las líneas rojas. Los actores públicos trataron de conciliar los intereses de su electorado con la defensa del medio ambiente y la UE quería implementar una PPC que fuera efectiva. La revisión de los objetivos de contenido y de resultado según los actores mostró que gran parte del sector productivo enfatizó la necesidad de la modificación del propio sistema de gobernanza y por ende decisional.

Teniendo en cuenta la hipótesis, se puede estimar que no quedó validada la convergencia en los valores como impulsor del PCh. No obstante, sí se encontró que la jerarquización de las preferencias de los actores tuvo una consecuencia parecida, haciendo de la sostenibilidad ambiental la condición *sine qua non* para la realización de los objetivos de todos los actores. En resumen: no hubo convergencia en los valores que orientaran el debate, mas sí hubo convergencia en la priorización de los objetivos.

1.5 El policy change y la democratización ecológica

Una vez establecida la visión sintética relativa a la discusión de las hipótesis del trabajo, ahora se ofrecerán algunas pautas de respuesta sobre la validez de la propuesta de la democratización ecológica. En realidad, el primer interrogante es: ¿las modificaciones institucionales como la participación favorecen la integración efectiva de las opiniones de actores antes excluidos? La evidencia desde la PPC es que la apertura del proceso decisional sí mejoró las condiciones de igualdad para que las opiniones de los actores fueran escuchadas. Esto no implica que todas las voces estuvieran acalladas o mudas anteriormente. Los beneficios de la participación fueron sobre todo permitir una interacción entre actores con el fin de que se conocieran mejor, así como una mayor legitimidad para el resultado. El segundo interrogante es: ¿integrar opiniones antes excluidas garantiza el policy change? Aquí se confirma la tesis de Lubell (2004), puesto que la participación no conlleva forzosamente más cooperación sino más bien una modificación de los roles en función del momento del proceso decisional. Por eso la convergencia de valores es una consecuencia, pero no una causa. Ahora bien, la inexistencia de una causalidad entre participación y cooperación demuestra que la participación no basta por sí sola para generar políticas discontinuas.

El tercer interrogante sería: ¿la modificación de la representación en términos de Bourg & Whiteside (2010) funcionaría de la misma manera que la participación en los procesos de formulación? Es difícil aportar una respuesta. Sin embargo, se puede imaginar que la representación supondría una mayor estabilidad y repartición de los PTCs, reduciendo al mismo tiempo la posibilidad de su manipulación. En este sentido, la aceptación de resultados ya no dependería de la legitimidad que tenga la formulación sino del procedimiento que se imagine para ello. Es decir, la propuesta de la democracia ecológica desde Bourg & Whiteside solo podría ser eficaz en la medida en que el nuevo proceso representativo, fuera capaz de generar políticas con la misma legitimidad y relación coste/beneficio al cambio que a través de la participación.

La pregunta central final sería entonces, después de toda esta discusión: ¿se puede aumentar el coste de oportunidad del statu quo sin hacer modificaciones institucionales? Teóricamente, si se pudieran aumentar los TCs sin cambio institucional, entonces no haría falta una apertura. Ahora bien, la ventaja de la participación sería doble: por un lado, asegura un aumento de los TCs para todos los actores durante el proceso decisional; por otro lado, aumenta la percepción de que es efectivamente democrático, lo cual es apreciado inherentemente como algo bueno.

Es por todo ello que cuanto mayor el aumento de los TCs, más probable sería que se genere un acuerdo no incremental: los actores quieren que el esfuerzo sirva de algo y la formulación puede abrir una etapa de redistribución de las cargas o inclusive subvención de las mismas. En el caso de la PPC los actores también sabían que la UE había incurrido en gastos aún más altos que ellos, dejando suponer –de manera falsa- que el coste del fracaso era aun mayor para los demás (llevando a sobrevalorar su poder de negociación).

La modificación de las reglas de juego a través de la apertura de las instituciones, sería pues una decisión costosa pero rentable en situaciones de ventana de oportunidad: el coste enfrentado es inferior a los beneficios mientras se modifiquen las interacciones entre los actores. La gran diferencia entre la democratización ecológica y la modernización ecológica residiría en que la modificación institucional vía la representación estable reduciría la capacidad de manipulación de los TCs. La clave estaría entonces en cuándo y qué costes son soportados por los actores. La diferencia entre la UE y un entorno nacional sería justamente que la primera tiene gran capacidad para modificar las reglas de juego y usar la estrategia del

incremento del gasto. A modo de resumen se propone en la Tabla 1 una relación entre las PPC y los modelos de la ecología.

Tabla 39. *Relación entre modelos ecológicos y PPC*

Acción	Modelo	Desarrollo Sostenible	Modernización ecológica	Democratización ecológica
Aumento costes de transacción		Bajo	Alto	Alto
Repartición PTCs		Medio	Bajo	Alto
Complejidad formulación		Medio	Alto	Alto
Convergencia valores		Bajo	Bajo	Medio
Policy change		Posible, aislado e improbable	Improbable e inestable	Probable pero contradictorio
Política pesquera		Reforma 1983	Reforma 1992	Reforma 2013

Fuente: elaboración propia

2 CONCLUSIÓN

Este trabajo ha permitido aportar algunas pistas sobre los mecanismos que facilitan e impiden el cambio en las políticas públicas. Se ha querido salir de los marcos explicativos clásicos sobre el proceso de las políticas y se ha buscado adaptar los costes de transacción a la ciencia política, entendiendo que son una variable heurística para la comprensión de los procesos decisionales. Se ha pretendido además mostrar que los estudios económicos sobre las políticas, han tendido a perpetuar una imagen simplista: no se puede presuponer que los altos TCs institucionales sean contraproducentes. Los hallazgos realizados desde el estudio de caso permiten validar en parte las hipótesis, mitigando la de la convergencia en los valores. Lo cierto es que además de todo lo expuesto, se puede finalizar con dos puntos a futuro.

Al tener las políticas en la actualidad una dimensión claramente simbólica, hay que presuponer que ciertos cambios son anunciados, pero no aplicados. En consecuencia existen avances de “fachada” o nominales cuyo contenido se vacía de coherencia a la hora de la implementación (lo cual en la PPC no fue cierto). Una de las ventajas de la noción de los TCs defendidos aquí sería la de permitir analizar las políticas públicas más allá de la simple formulación e implementación, facilitando la comparación. Al analizar los TCs se podrían detectar los PCh inconsistentes o aparentemente inviables, por ausente modificación en los montos o repartición de los TCs. Es decir que, surgirían dos posibles consecuencias muy

atractivas: se podrían detectar los cambios de políticas inconsistentes y se podría pronosticar (con todas las salvedades) la probabilidad de un policy change en contextos similares.

Para terminar: este trabajo ha sido cualitativo. Se debería ahora, de cara a validar y afinar las hipótesis, realizar un trabajo cuantitativo desde varios casos y diferentes niveles de cambio, así como transformación institucional. La presente reflexión ha sido acotada por la necesidad de probar la utilidad y compatibilidad del concepto de los TCs en las ciencias políticas. Sin embargo, una vez abierto este camino, se debería generar debate sobre la búsqueda de herramientas para el análisis de los costes de transacción durante el proceso decisional en sí. El objetivo final sería deshacerse de los supuestos sin verificación importados desde las ciencias económicas en las ciencias políticas.

Generar dicha vía supondría un enriquecimiento para la disciplina, pero también para la práctica del poder. A fin de cuentas, se es demasiado confiado si se piensa que la ciencia política podrá proponer soluciones para engendrar mayores cambios en las políticas sin antes explicar su escasez. Los obstáculos a una mayor acción política a favor de la preservación ambiental no deberían solo ser vistos como un mero debate ecológico o inclusive ecologista. En efecto, de lo que se trata aquí es simple y llanamente de los límites de la democracia y su capacidad para reinventarse.

BIBLIOGRAFÍA

- Achterberg, W. (2001). Association and deliberation in risk society: Two faces of ecological democracy. *Critical Review of International Social and Political Philosophy*, 4(1), 85–104. <http://doi.org/10.1080/13698230108403339>
- Adcock, R., & Bevir, M. (2005). The history of political science. *Political Studies Review*, 3, 1–16. Recuperado de: <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1478->

- Agger, A. (2010). Involving citizens in sustainable development: evidence of new forms of participation in the Danish Agenda 21 schemes. *Local Environment*, 15(6), 541–552. <http://doi.org/10.1080/13549839.2010.487526>
- Agranoff, R., & McGuire, M. (2004). Another look at bargaining and negotiating in intergovernmental management. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 14(4), 495–512. <http://doi.org/10.1093/jopart/muh033>
- Aguilar Villanueva, L. F. (2010). *Gobernanza: el nuevo proceso de gobernar*. México D.F: FNST.
- Aitken, M. (2012). Changing climate, changing democracy: a cautionary tale. *Environmental Politics*, 21(2), 211–229. <http://doi.org/10.1080/09644016.2012.651899>
- Almond, G. A. (1988). Separate Tables Schools and Sects in Political Science. *Political Science and Politics*, 21(4), 828–842.
- Andersen, M. S. (2002). Ecological modernization or subversion. *The American Behavioral Scientist*, 45(9), 1394–1416. Recuperado de: <http://scholar.google.com/scholar?hl=en&btnG=Search&q=intitle:Ecological+modernization+or+subversion+?#2>
- Arcuri, A. (2005). A Different Reason for “De-Coasing” Environmental Law and Economics. *European Journal of Law and Economics*, 20(2), 225–246. <http://doi.org/10.1007/s10657-005-1738-x>
- Arcuri, A. (2007). Reconstructing precaution, deconstructing misconceptions. *Ethics & International Affairs*, 09, 2–10. Retrieved from <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1747-7093.2007.00104.x/full>
- Arias, M. (1999). Democracia verde versus democracia liberal: ¿hacia un nuevo modelo democrático? *Revista de Estudios Políticos*, 105, 175–209.
- Arias, X. C., & Caballero, G. (2003). Instituciones, costos de transacción y políticas públicas: un panorama. *Revista de Economía Institucional*, 5(8), 117–146.
- ArtesanalPesca. (2011). *Contributo da ArtesanalPesca para a discussão do Livro Verde*. Lisboa: Sesimbra.
- Ascher, W., & Steelman, T. (2006). Valuation in the environmental policy process. *Policy*

- Sciences*, 39(1), 73–90. <http://doi.org/10.1007/s11077-006-9011-x>
- Association Française d’Halieumétrie. (2011). *Consultation sur la réforme de La Politique commune des pêches*. Rennes.
- Marx, A. (2000). Ecological modernization , environmental policy and employment . Can ... *Innovation*, 13(3), 311–325.
- Bachev, H. (2009). *Mechanisms of Governance of Sustainable Development* (MPRA Papers No. 14947). Recuperado de: <https://mpra.ub.uni-muenchen.de/id/eprint/14947>
- Bailey, I., Gouldson, A., & Newell, P. (2011). Ecological Modernisation and the Governance of Carbon: A Critical Analysis. *Antipode*, 43(3), 682–703. <http://doi.org/10.1111/j.1467-8330.2011.00880.x>
- Baldwin, D. (1971). The costs of power. *Journal of Conflict Resolution*, 15(2), 145–155. Retrieved from <http://www.jstor.org/stable/10.2307/173467>
- Bao, L.-J., Maruya, K. A., Snyder, S. A., & Zeng, E. Y. (2012). China’s water pollution by persistent organic pollutants. *Environmental Pollution*, 163, 100–108. <http://doi.org/10.1016/j.envpol.2011.12.022>
- Barbier, E. B. (2011). Transaction costs and the transition to environmentally sustainable development. *Environmental Innovation and Societal Transitions*, 1(1), 58–69. <http://doi.org/10.1016/j.eist.2011.02.001>
- Barrett, C. B. (2001). Measuring Integration and Efficiency in International Agricultural Markets. *Review of Agricultural Economics*, 23(1), 19–32. Recuperado de: <http://www.blackwell-synergy.com/doi/abs/10.1111/1058-7195.00043>
- Baudron, A. R., & Fernandes, P. G. (2015). Adverse consequences of stock recovery: European hake, a new “choke” species under a discard ban? *Fish and Fisheries*, 16(4), 563–575. <http://doi.org/10.1111/faf.12079>
- Béal, V. (2010). Gouverner l’environnement dans les villes européennes: des configurations d’acteurs restructurées pour la production des politiques urbaines. *Sociologie Du Travail*, 52(4), 538–560. <http://doi.org/10.1016/j.sotra.2010.09.011>
- Beaudonnet, L., & Vasilopoulos, P. (2013). Green parties in hard times: The case of EELV in the 2012 French presidential election. *Party Politics*, 20(2), 275–285. <http://doi.org/10.1177/1354068813514885>

- Beckmann, V. (2002). Transaction cost and environmental economics—towards a new approach. *Unpublished Paper Presented in Bloomington, Indiana ...*, (1937), 1–23. Retrieved from http://www.indiana.edu/~workshop/seminars/papers/y673_fall_2002_beckmann.pdf
- Bell, M. L., Davis, D. L., & Fletcher, T. (2008). A retrospective assessment of mortality from the london smog episode of 1952: The role of influenza and pollution. *Urban Ecology: An International Perspective on the Interaction Between Humans and Nature*, 6(1), 263–268. http://doi.org/10.1007/978-0-387-73412-5_15
- Bennett, A. (2010). Process Tracing and Causal Inference. In H. Brady & D. Collier (Eds.), *Rethinking Social Inquiry* (Second Edi). Rowman and Littlefield.
- Bennett, A., & Checkel, J. T. (2014). Process Tracing: From Philosophical Roots to Best Practices. In A. Bennett & J. T. Checkel (Eds.), *Process Tracing: From Metaphor to Analytic Tool* (pp. 3–37). Cambridge University Press. <http://doi.org/http://dx.doi.org/10.1017/CBO9781139858472.003>
- Berger, G., Flynn, A., Hines, F., & Johns, R. (2001). Ecological Modernization as a Basis for Environmental Policy: Current Environmental Discourse and Policy and the Implications on Environmental Supply Chain Management. *Innovation*, 14(1), 55–72. <http://doi.org/10.1080/13511610125074>
- Berggren, N., & Karlson, N. (2003). Constitutionalism, Division of Power and Transaction Costs. *Public Choice*, 117, 99–124. Recuperado de: <http://link.springer.com/article/10.1023/A:1026105322993>
- Bernstad, A. (2014). Household food waste separation behavior and the importance of convenience. *Waste Management*, 34(Abril 2014), 1317–1323. <http://doi.org/10.1016/j.wasman.2014.03.013>
- Biedenweg, K., Stiles, K., & Wellman, K. (2016). A holistic framework for identifying human wellbeing indicators for marine policy. *Marine Policy*, 64, 31–37. <http://doi.org/10.1016/j.marpol.2015.11.002>
- Birner, R., & Wittmer, H. (2009). *Institutions and Sustainability*. (V. Beckmann & M. Padmanabhan, Eds.). Dordrecht: Springer Netherlands. <http://doi.org/10.1007/978-1-4020-9690-7>
- Blenckner, T., Kannen, A., Barausse, A., Fischer, C., Heymans, J. J., Luisetti, T., ... Mee, L.

- (2015). Past and future challenges in managing European seas. *Ecology and Society*, 20(1), 40. <http://doi.org/10.5751/ES-07246-200140>
- Blowers, A. (1997). Environmental Policy : Ecological Modernisation or the Risk Society? *Urban Studies*, 34(5-6), 845–871.
- Bogt, H. Ter. (2003). A transaction cost approach to the autonomization of government organizations: a political transaction cost framework confronted with six cases of autonomization in. *European Journal of Law and Economics*, 16, 149–186. Recuperado de: <http://link.springer.com/article/10.1023/A:1024164208677>
- Bourg, D. (2010). Vers une démocratie écologique. Le citoyen, le savant et le politique. *Centre d'Analyse Stratégique*, 3(Octobre), 1–7.
- Bourg, D., & Whiteside, K. H. (2010). *Vers une démocratie écologique*. Paris: La république des idées, Seuil.
- Boutillier, R. (2005). *New Horizons in Research on Sustainable Organisations. Chapter 1. Views of sustainable development*. Greenleaf Publishing. Disponible en: <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.465.1801&rep=rep1&type=pdf>
- Brand, U. (2010). Sustainable Development and Ecological modernization- the Limits to a Hegemonic Policy Knowledge. *Innovation: The European Journal of Social Science Research*, 23(2-June), 135–152. <http://doi.org/10.1080/13511610.2010.522403>
- Brint, S. (1990). Rethinking the policy influence of experts: From general characterizations to analysis of variation. *Sociological Forum*, 5(3), 361–385. Recuperado de: <http://link.springer.com/article/10.1007/BF01115092>
- Caballero Míguez, G. (2007). Nuevo institucionalismo en ciencia política, institucionalismo de elección racional y análisis político de costes de transacción: una primera aproximación. *Revista de Investigaciones Políticas Y Sociológicas*, 6, 9–27. Recuperado de: <http://dspace.usc.es/handle/10347/8319>
- Cacho, O. J., Lipper, L., & Moss, J. (2013). Transaction costs of carbon offset projects: A comparative study. *Ecological Economics*, 88, 232–243. <http://doi.org/10.1016/j.ecolecon.2012.12.008>
- Cameron, T. A., & McConnaha, I. T. (2013). Evidence of Environmental Migration. *Land Economics*, 82(2), 273–290.

- Carolan, M. S. (2004). Ecological Modernization Theory: What About Consumption? *Society and Natural Resources*, 17(3), 247–260. <http://doi.org/10.1080/0894120490270294>
- Carpenter, G., & Esteban, A. (2013). *Unknown Waters*. London.
- Carpenter, G., Kleinjans, R., Villasante, S., & O’Leary, B. C. (2016). Landing the blame: The influence of EU Member States on quota setting. *Marine Policy*, 64, 9–15. <http://doi.org/10.1016/j.marpol.2015.11.001>
- Carter, C. A. (2013). Constructing sustainability in EU fisheries: Re-drawing the boundary between science and politics? *Environmental Science & Policy*, 30, 26–35. <http://doi.org/10.1016/j.envsci.2012.11.015>
- Cason, T. N., & Gangadharan, L. (2003). Transactions Costs in Tradable Permit Markets : An Experimental Study of Pollution Market Designs. *Journal of Regulatory Economics*, 23(2), 145–165.
- Clare, M. R. (2001). Leadership in collaborative policy-making : An analysis of agency roles in regulatory negotiations. *Policy Sciences*, 34(3-4), 221–245.
- Clark, C. E., & Crawford, E. P. (2011). Influencing Climate Change Policy: The Effect of Shareholder Pressure and Firm Environmental Performance. *Business & Society*, 51(1), 148–175. <http://doi.org/10.1177/0007650311427594>
- Clini, C., Musu, I., & Gullino, M. (2008). *Sustainable development and environmental management: experiences and case studies*. New York: Springer. Recuperado de: http://link.springer.com/chapter/10.1007/978-1-4020-6598-9_1
- Coase, R. H. (1937). The nature of the firm. *Economica*, 4(16), 386–405. <http://doi.org/10.2307/2626876>
- Coggan, A., Buitelaar, E., Whitten, S., & Bennett, J. (2013). Factors that influence transaction costs in development offsets: Who bears what and why? *Ecological Economics*, 88, 222–231. <http://doi.org/10.1016/j.ecolecon.2012.12.007>
- Coggan, A., Whitten, S. M., & Bennett, J. (2010). Influences of transaction costs in environmental policy. *Ecological Economics*, 69(9), 1777–1784. <http://doi.org/10.1016/j.ecolecon.2010.04.015>
- Cohen, M. D., March, J. G., & Olsen, J. P. (1972). A Garbage Can Model of Organizational Choice. *Administrative Science Quarterly*, 17(1), 1–25. <http://doi.org/10.2307/2392088>

- Cohen, M. J. (1997). Risk Society and Ecological Modernisation. Alternative Visions for Post-Industrial Nations. *Futures*, 29(2), 105–119.
- Cohen, M. J. (2006). Ecological modernization and its discontents: The American environmental movement's resistance to an innovation-driven future. *Futures*, 38(5), 528–547. <http://doi.org/10.1016/j.futures.2005.09.002>
- Collier, D. (2011). Understanding Process Tracing. *PS: Political Science & Politics*, 44(4), 823–830. <http://doi.org/10.1017/S1049096511001429>
- Comisión Europea. (2014). *La política pesquera común en datos y cifras. Información estadística básica*. Bruselas. Recuperado de: http://www.google.com.co/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CBwQFjAA&url=http%3A%2F%2Fec.europa.eu%2Ffisheries%2Fdocumentation%2Fpublications%2Fpcp_es.pdf&ei=BQo0Vcf_C8SQsQS1xYHIAQ&usg=AFQjCNEr0tRblqfEzYqWUB0WRKXRJvEk8Q&bvm=bv.91071109,d.cWc
- Conceição-Heldt, E. (2006). Taking Actors' Preferences and the Institutional Setting Seriously: the EU Common Fisheries Policy. *Journal of Public Policy*, 26(3), 279–299. Recuperado de: <http://journals.cambridge.org/production/action/cjoGetFulltext?fulltextid=530152>
- Congleton, R. (2001). Avinash K. Dixit, The Making of Economic Policy: A Transaction-Cost Politics Perspective. *Public Choice*, 106(1-2), 191–194. Recuperado de: <http://www.springerlink.com/index/RP7K15528042760M.pdf>
- Connelly, J., Smith, G., Benson, D., & Saunders, C. (2003). *Politics and the Environment: From Theory to Practice*. London: Routledge.
- Contreras, C. F. (1998). *Urbanoscopio*. México D.F.: Norma.
- Cooper, T., Bryer, T., & Meek, J. (2006). Citizen centered collaborative public management. *Public Administration Review*, 66(Dec.), 76–88. Recuperado de: <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1540-6210.2006.00668.x/full>
- Cornwall Sea Fisheries District. (2009). *Response to the Reform of the CFP Green Paper*. Bruselas: European Commission.
- Craft, J., & Howlett, M. (2013). The dual dynamics of policy advisory systems: The impact of externalization and politicization on policy advice. *Policy and Society*, 164. <http://doi.org/10.1016/j.polsoc.2013.07.001>
- Crals, E., & Vereeck, L. (2005). Taxes, Tradable Rights and Transaction Costs. *European*

- Journal of Law and Economics*, 20(2), 199–223. <http://doi.org/10.1007/s10657-005-1737-y>
- Crandall, R. W. (1995). Is There Progress in Environmental Policy? *Contemporary Economic Policy*, 13(1), 80–83. <http://doi.org/10.1111/j.1465-7287.1995.tb00714.x>
- Crase, L., O’Keefe, S., & Dollery, B. (2013a). Talk is cheap, or is it? The cost of consulting about uncertain reallocation of water in the Murray-Darling Basin, Australia. *Ecological Economics*, 88, 206–213. <http://doi.org/10.1016/j.ecolecon.2012.12.015>
- Crase, L., O’Keefe, S., & Dollery, B. (2013b). Talk is cheap, or is it? The cost of consulting about uncertain reallocation of water in the Murray-Darling Basin, Australia. *Ecological Economics*, 88, 206–213. <http://doi.org/10.1016/j.ecolecon.2012.12.015>
- Creswell, J. W. (2009). *Research design qualitative, quantitative, and mixed methods approaches* (Third). Thousand Oaks: Sage Publications.
- Cruz, C. N. (2011). Convergencias y disparidades en las teorías sobre el cambio de las políticas públicas: una revisión preliminar y una propuesta de integración tipológica. *Administración Y Desarrollo*, 39(54), 97–116.
- Curran, G. (2001). The Third Way and Ecological Modernization. *Contemporary Politics*, 7(1), 41–55. <http://doi.org/10.1080/13569770120042724>
- Curry, N. (2013). Planning and policy documents as transactions costs: the case of rural decision-making in England. *Land Use Policy*, 30(1), 711–718. <http://doi.org/10.1016/j.landusepol.2012.05.017>
- da Conceição-Heldt, E. (2008). Assessing the Impact of Issue Linkage in the Common Fisheries Policy. *International Negotiation*, 13(2), 285–300. <http://doi.org/10.1163/157180608X320243>
- Dahle, K. (2007). When do transformative initiatives really transform? A typology of different paths for transition to a sustainable society. *Futures*, 39(5), 487–504. <http://doi.org/10.1016/j.futures.2006.10.007>
- Damalas, D. (2015). Mission impossible: Discard management plans for the EU Mediterranean fisheries under the reformed Common Fisheries Policy. *Fisheries Research*, 165, 96–99. <http://doi.org/10.1016/j.fishres.2015.01.006>
- Damalas, D., Maravelias, C. D., Osio, G. C., Maynou, F., Sbrana, M., Sartor, P., & Casey, J. (2015). Historical discarding in Mediterranean fisheries: a fishers’ perception. *ICES*

- Journal of Marine Science*, 72, 1–9. <http://doi.org/10.1093/icesjms/fsv141>
- Dawkins, C. J. (2000). Transaction Costs and the Land Use Planning Process. *Journal of Planning Literature*, 14(4), 507–518. <http://doi.org/10.1177/08854120022092809>
- De Santo, E. M. (2016). Assessing public “participation” in environmental decision-making: Lessons learned from the UK Marine Conservation Zone (MCZ) site selection process. *Marine Policy*, 64, 91–101. <http://doi.org/10.1016/j.marpol.2015.11.003>
- de Vos, B. I., Döring, R., Aranda, M., Buisman, F. C., Frangoudes, K., Goti, L., ... Vasilakopoulos, P. (2016). New modes of fisheries governance: Implementation of the landing obligation in four European countries. *Marine Policy*, 64, 1–8. <http://doi.org/10.1016/j.marpol.2015.11.005>
- Deke, O. (2008). Environmental Policy Instruments for Conserving Global Biodiversity. *Kieler Studien - Kiel Studies*, 339, 185–342.
- Dente, B., & Subirats, J. (2014). *Decisiones públicas. Análisis y estudio de los procesos de decisión en políticas públicas*. (2a ed.). Barcelona: Editorial Planeta.
- Deriu, M. (2012). Democracies with a future: Degrowth and the democratic tradition. *Futures*, 44(6), 553–561. <http://doi.org/10.1016/j.futures.2012.03.016>
- Deutz, P. (2009). Producer responsibility in a sustainable development context: ecological modernisation or industrial ecology? *Geographical Journal*, 175(4), 274–285. <http://doi.org/10.1111/j.1475-4959.2009.00330.x>
- DG MARE. (2013). *Annual Activity Report 2012*. Bruselas: European Union Agency for Fundamental Rights.
- DG MARE. (2014). *Annexes to Annual Report 2013*. Bruselas: European Union Agency for Fundamental Rights.
- Dixit, A. (2003). Some Lessons from Transaction Cost Politics for Less Developed Countries. *Economics & Politics*, 15(2), 107–133. Recuperado de: <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/1468-0343.00118/abstract>
- Dixit, A. K. (1998). *The Making of Economic Policy. A Transaction-Cost Politics Perspective*. Baltimore: MIT Press.
- Dobson, A. (1997). *Pensamiento politico verde. Una nueva ideología para el Siglo XXI* (1era ed.). Barcelona: Ediciones Paidós Ibérica.

- Dobson, A., MacGregor, S., Torgerson, D., & Saward, M. (2009). Trajectories of green political theory. *Contemporary Political Theory*, 8(3), 317–350. <http://doi.org/10.1057/cpt.2009.11>
- Dörner, D. (2009). *La lógica del fracaso. La toma de decisiones en las situaciones complejas*. Madrid: Editorial Modus Laborandi.
- Dörner, H., Graham, N., Bianchi, G., Bjordal, A., Frederiksen, M., Karp, W. A., ... Gudbrandsen, N. H. (2014). From cooperative data collection to full collaboration and co-management: A synthesis of the 2014 ICES symposium on fishery-dependent information. In *ICES Journal of Marine Science*, 72, 1133–1139. <http://doi.org/10.1093/icesjms/fsu222>
- Downs, A. (1972). Up and down with ecology: The issue attention cycle. *Public Interest*, 28(summer), 38–50. Recuperado de: http://cstpr.colorado.edu/students/envs_5720/downs_1972.pdf
- Driesen, D. M., & Ghosh, S. (2004). *The Functions of Transaction Costs: Rethinking Cost Minimization in a World of Friction*.
- Dror, Y. (1964). Muddling Through “Science” or Inertia? *Public Administration Review*, 24(3), 153–157.
- Dryzek, J. S. (2006). Revolutions Without Enemies : Key Transformations in Political Science. *American Political Science Review*, 100(04-November), 487–492.
- Dunlap, R. E., & McCright, A. M. (2011). Organized Climate Change Denial. En: J. S. Dryzek, J.S.Norgaard, & R. B. Shlosberg (Eds.), *The Oxford Handbook of Climate Change and Society* (pp. 144–160). Oxford: Oxford University Press.
- Durant, R., Chun, Y., Kim, B., & Lee, S. (2004). Toward a new governance paradigm for environmental and natural resources management in the 21st Century? *Administration & Society*, 35(6), 643–682. Recuperado de: <http://aas.sagepub.com/content/35/6/643.short>
- Epstein, D., & O’Halloran, S. (1999). *Delegating Powers: A Transaction Cost Politics Approach to Policy Making Under Separate Powers*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Esenberg, R. (1992). Risk management in the public sector. *Risk Management*, 39(3), 72–78. Recuperado de: <http://www.questia.com/magazine/1G1-12089559/risk-management-in-the-public-sector>

- Estache, A., & Martimort, D. (2011). *Politics , Transaction Costs , and the Design of Regulatory Institutions*.
- Etzioni, A. (1967). A “Third” Approach To Decision-Making. *Public Administration Review*, 27(5), 385–392.
- Eurobarometer. (2014). *Attitudes of European citizens towards the environment. Special Eurobarometer* (Vol. 416). Recuperado de: http://www.socioilologico.com/Attitudes_Europeans_MD_2007.pdf
- European Commission. (2009). *Green Paper. Reform of the Common Fisheries Policy*. Brussels. Recuperado de: <http://www.ssrn.com/abstract=1743387>
- European Commission. (2010). *Ex-post evaluation of the Financial Instrument for Fisheries Guidance (FIFG) 2000-2006le*. Brussels. Recuperado de: http://ec.europa.eu/fisheries/documentation/studies/fifg_evaluation/fifg_evaluation_final_report_en01.pdf
- European Commission. (2011a). *Impact Assessment Accompanying Commission proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the Common Fisheries Policy [repealing Regulation (EC) N° 2371/2002]*. Brussels.
- European Commission. (2011b). *Studies in the Field of the Common Fisheries Policy and Maritime Affairs. Lot 4: Impact Assessment Studies related to the CFP*. Brussels.
- Farr, A. J., Hacker, J. S., & Kazee, N. (2006). The Policy Scientist of Democracy : The Discipline of Harold D. Lasswell. *American Political Science Review*, 100(04-November), 579–587.
- Fauconnet, L., & Rochet, M. J. (2016). Fishing selectivity as an instrument to reach management objectives in an ecosystem approach to fisheries. *Marine Policy*, 64, 46–54. <http://doi.org/10.1016/j.marpol.2015.11.004>
- Fernández-Macho, J., González, P., & Virto, J. (2016). An index to assess maritime importance in the European Atlantic economy. *Marine Policy*, 64, 72–81. <http://doi.org/10.1016/j.marpol.2015.11.011>
- Fine, J. D., & Owen, D. (2005). Technocracy and Democracy : Conflicts between Models and Participation in Environmental Law and Planning. *Hastings Law Journal*, 56(24), 901–982.
- Flåm, K. H. (2009). EU Environmental state aid policy: Wide implications, narrow

- participation? *Environmental Policy and Governance*, 19(September), 336–349. <http://doi.org/10.1002/eet.515>
- Fritz, J. S., & Hanus, J. (2015). The European Integrated Maritime Policy: The next five years. *Marine Policy*, 53, 1–4. <http://doi.org/10.1016/j.marpol.2014.11.005>
- Gang, L. (2000). Institutions, transaction costs, and environmental policy: institutional reform for water resources. *Economic Record*, 77(236), 103–105. Recuperado de: <http://books.google.com/books?hl=en&lr=&id=yA5KoFSM0-cC&oi=fnd&pg=PR8&dq=Institutions+,+Transaction+Costs+and+Environmental+Policy+,+Institutional+Reform+for+Water+Resour&ots=as28be9kKR&sig=x9LSNtYEcCZBtrzlwlr0pzjAXTE>
- Garrick, D., McCann, L., & Pannell, D. J. (2013). Transaction costs and environmental policy: Taking stock, looking forward. *Ecological Economics*, 88, 182–184. <http://doi.org/10.1016/j.ecolecon.2012.12.022>
- Garrick, D., Whitten, S. M., & Coggan, A. (2013). Understanding the evolution and performance of water markets and allocation policy: A transaction costs analysis framework. *Ecological Economics*, 88, 195–205. <http://doi.org/10.1016/j.ecolecon.2012.12.010>
- Garrido, F., González de Molina, M. L., Serrano, J. L., & Solana, J. L. (Eds.). (2007). *El paradigma ecológico en las ciencias sociales*. Madrid: Icaria editorial.
- Glucker, A. N., Driessen, P. P. J., Kolhoff, A., & Runhaar, H. A. C. (2013). Public participation in environmental impact assessment: why, who and how? *Environmental Impact Assessment Review*, 43, 104–111. <http://doi.org/10.1016/j.eiar.2013.06.003>
- Goel, R. K. (2008). *Regulatory bottlenecks , transaction costs and corruption : A cross-country investigation* (BOFIT Discussion Papers No. 10-2008).
- Goers, S. R., Wagner, A. F., & Wegmayr, J. (2010). New and old market-based instruments for climate change policy. *Environmental Economics and Policy Studies*, 12(1-2), 1–30. <http://doi.org/10.1007/s10018-010-0161-x>
- Gomis, M. (2014). Diez tesis sobre el cambio político discontinuo en las políticas públicas medioambientales; Desde los costes de transacción y la complejidad de formulación en el caso de la Política Pesquera Común de la Unión Europea. *Papel Político*, 19(2), julio-diciembre, 601-630. <http://doi:10.11144/Javeriana.PAPO19-2.dtcp>

- Gomm, R., Hammersley, M., & Foster, P. (Eds.). (2000). *Case study method key issues, key texts*. Thousand Oaks: Sage Publications.
- Greening, L. a, & Bernow, S. (2004). Design of coordinated energy and environmental policies: use of multi-criteria decision-making. *Energy Policy*, 32(6), 721–735. <http://doi.org/10.1016/j.enpol.2003.08.017>
- Grier, S. A., & Deshpandé, R. (2001). Social Dimensions of Consumer Distinctiveness: The Influence of Social Status on Group Identity and Advertising Persuasion. *Journal of Marketing Research*, 38(2), 216–224.
- Gupta, M. D., Bongaarts, J., & Cleland, J. (2011). Population, Poverty, and Sustainable Development. *A Review of the Evidence*, (5719). <http://dx.doi.org/10.1596/1813-9450-5719>
- Hall, P. A., & Taylor, R. C. R. (1996). Political Science and the Three New Institutionalisms. *Political Studies*, XLIV(June), 936–957.
- Hauck, J., Görg, C., Varjopuro, R., Ratamáki, O., & Jax, K. (2013). Benefits and limitations of the ecosystem services concept in environmental policy and decision making: Some stakeholder perspectives. *Environmental Science & Policy*, 25, 13–21. <http://doi.org/10.1016/j.envsci.2012.08.001>
- Heckathorn, D. D., & Maser, S. M. (1987). Bargaining and the Sources of Transaction Costs : The Case of Government Regulation. *Journal of Law, Economics & Organization*, 3(1), 69–98.
- Hernández, R., Fernández, C., & Baptista, P. (2007). *Fundamentos de metodología de la investigación* (Cuarta edición). Madrid: Mac GrawHill Interamericana.
- Hilborn, R. (2012). The evolution of quantitative marine fisheries management 1985–2010. *Natural Resource Modeling*, (July 2007), 122–145. Recuperado de: <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1939-7445.2011.00100.x/full>
- Hoggett, P. (2001). Democracy, Social Relations and Ecowelfare. *Social Policy & Administration*, 35(5), 608–626. <http://doi.org/10.1111/1467-9515.00256>
- Holmes, J., & Lock, J. (2010). Generating the evidence for marine fisheries policy and management. *Marine Policy*, 34(1), 29–35. <http://doi.org/10.1016/j.marpol.2009.04.004>
- Horlings, L. G., & Marsden, T. K. (2011). Towards the real green revolution? Exploring the conceptual dimensions of a new ecological modernisation of agriculture that could “feed

- the world.” *Global Environmental Change*, 21(2), 441–452.
<http://doi.org/10.1016/j.gloenvcha.2011.01.004>
- Houser, N. O. (2009). Ecological Democracy: An Environmental Approach to Citizenship Education. *Theory & Research in Social Education*, 37(2), 192–214.
<http://doi.org/10.1080/00933104.2009.10473394>
- Huber, J. (2008). Pioneer countries and the global diffusion of environmental innovations: Theses from the viewpoint of ecological modernisation theory. *Global Environmental Change*, 18(3), 360–367. <http://doi.org/10.1016/j.gloenvcha.2008.03.004>
- Huber, J. D., & Shipan, C. R. (2000). The Costs of Control: Legislators, Agencies and Transaction Costs. *Legislative Studies Quarterly*, 25(1), 25–52.
- Hulme, M. (2003). Abrupt climate change: can society cope? *Philosophical Transactions: Mathematical, Physical and Engineering Sciences*, 361(1810), 2001–2021. Recuperado de: <http://rsta.royalsocietypublishing.org/content/361/1810/2001.short>
- IPCC. (2014). *2014: Cambio climático: Impactos, adaptación y vulnerabilidad - Resumen para responsables de políticas. Contribución del Grupo de trabajo II al Quinto Informe de Evaluación del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático*. (C. B. Field, V. R. Barros, D. J. Dokken, K. J. Mach, M. D. Mastrandrea, T. E. Bilir, ... LL.White, Eds.). Ginebra, Suiza: Organización Meteorológica Mundial.
- Irvine, J. R. (2009). The successful completion of scientific public policy: lessons learned while developing Canada’s Wild Salmon Policy. *Environmental Science & Policy*, 12(2), 140–148. <http://doi.org/10.1016/j.envsci.2008.09.007>
- Dankel, D., Strange, K., & Nielsen, K. N. (2016). What hat are you wearing? On the multiple roles of fishery scientists in the ICES community. *ICES Journal of Marine Science*, 72(2), 209–216. <http://doi.org/10.1093/icesjms/fst176>
- Jackson, J. E., & Kingdon, J. W. (1992). Ideology, Interest Group Scores, and Legislative Votes. *American Journal of Political Science*, 36(3), 805–823.
<http://doi.org/10.2307/2111592>
- Jänicke, M. (2008). Ecological modernisation: new perspectives. *Journal of Cleaner Production*, 16(5), 557–565. <http://doi.org/10.1016/j.jclepro.2007.02.011>
- Jeffery, M. (2005). Environmental Ethics and Sustainable Development: Ethical and Human Rights Issues in Implementing Indigenous Rights. *Macquarie Journal of International*

- Adn Comparative Enironmental Law (MqJICEL)*, 2, 4–5. Recuperado de: http://heinonlinebackup.com/hol-cgi-bin/get_pdf.cgi?handle=hein.journals/macqjice2§ion=7
- Jochim, A. E., & May, P. J. (2010). Beyond subsystems: Policy regimes and governance. *Policy Studies Journal*, 38(2), 303–327. <http://doi.org/10.1111/j.1541-0072.2010.00363.x>
- John, P., & Bevan, S. (2012). What are policy punctuations? Large changes in the Legislative Agenda of the UK Government, 1911-2008. *Policy Studies Journal*, 40(1), 89–108. <http://doi.org/10.1111/j.1541-0072.2011.00435.x>
- Johnson, R. N., & Libecap, G. D. (2003). Transaction Costs and Coalition Stability under Majority Rule. *Economic Inquiry*, 41(2), 193–207. <http://doi.org/10.1093/ei/cbg001>
- Jonas, H. (1995). *El principio de responsabilidad. Ensayo de una ética para la civilización tecnológica*. Barcelona: Ed. Herder.
- Jones, G. R., & Hill, C. W. L. (1988). Strategy-Structure Choice. *Strategic Management Journal*, 9(2), 159–172.
- Jones, P., & Hudson, J. (1998). The role of political parties: An analysis based on transaction costs. *Public Choice*, 94, 175–189. Recuperado de: <http://link.springer.com/article/10.1023/A:1004924417001>
- Joseph, W. J. (2002). *Overcoming transaction cost impediments to resolving the dilemma of collective action in Overcoming Transaction Cost Impediments to Resolving the Dilemma of Collective Action in the New England Fisheries*. University of Maine.
- Kahan, D. M., & Braman, D. (2006). Cultural Cognition and Public Policy. *Yale Law & Policy Review*, 24, 147–170.
- Kahn, P. H., Severson, R. L., & Ruckert, J. H. (2009). The Human Relation With Nature and Technological Nature. *Current Directions in Psychological Science*, 18(1), 37–42. <http://doi.org/10.1111/j.1467-8721.2009.01602.x>
- Kanemoto, K., Moran, D., Lenzen, M., & Geschke, A. (2014). International trade undermines national emission reduction targets: New evidence from air pollution. *Global Environmental Change*, 24, 52–59. <http://doi.org/10.1016/j.gloenvcha.2013.09.008>
- Kang, D. C. (2003). Transaction Costs and Crony Capitalism in East Asia. *Comparative Politics*, 35(4), 439–458.

- Kanie, N., & Haas, P. (2004). Emerging forces in environmental governance, (October 2003), 1–17. Recuperado de: <http://www.environmentalgovernance.org/cms/wp-content/uploads/docs/dialogue/oct03/papers/Werksman GEF.pdf>
- Kay, A. (2011). Evidence-Based Policy-Making: The Elusive Search for Rational Public Administration. *Australian Journal of Public Administration*, 70(3), 236–245. <http://doi.org/10.1111/j.1467-8500.2011.00728.x>
- Kingdon, J. W. (1967). Politicians' Beliefs about Voters. *The American Political Science Review*, 61(1), 137–145 CR – Copyright 1967 American Polit. <http://doi.org/10.2307/1953881>
- Kissling-Näf, I., & Bisang, K. (2001). Rethinking recent changes of forest regimes in Europe through property-rights theory and policy analysis. *Forest Policy and Economics*, 3, 99–111. Recuperado de: <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S1389934101000594>
- Knoblauch, H. (2013). Communicative constructivism and mediatization. *Communication Theory*, 23, 297–315. <http://doi.org/10.1111/comt.12018>
- Kooten, G. C. Van, Shaikh, S. L., & Suchanek, P. (2002). Mitigating Climate Change by Planting Trees : The Transaction Costs Trap. *Land Economics*, 78(4), 559–572.
- Krause, G., Brugere, C., Diedrich, A., Ebeling, M. W., Ferse, S. C. A., Mikkelsen, E., ... Troell, M. (2015). A revolution without people? Closing the people-policy gap in aquaculture development. *Aquaculture*, 447(Octubre), 44–55. <http://doi.org/10.1016/j.aquaculture.2015.02.009>
- Krutilla, K. (2010). Transaction Costs and Environmental Policy: An Assessment Framework and Literature Review. *International Review of Environmental and Resource Economics*, 4(3-4), 261–354. <http://doi.org/10.1561/101.000000035>
- Kuittinen, H., Kyläheiko, K., Sandström, J., & Jantunen, A. (2009). Cooperation governance mode: an extended transaction cost approach. *Journal of Management & Governance*, 13(4), 303–323. <http://doi.org/10.1007/s10997-008-9074-5>
- Kuperan, K., & Pomeroy, R. S. (1998). Transaction Costs and Fisheries Co-Management. *Marine Resource Economics*, 13, 103–114.
- Langlois, R. (2006). The secret life of mundane transaction costs. *Organization Studies*, 27(9), 1389–1410. Recuperado de: <http://oss.sagepub.com/content/27/9/1389.short>

- Latta, P. A. (2007). Locating democratic politics in ecological citizenship. *Environmental Politics*, 16(3), 377–393. <http://doi.org/10.1080/09644010701251631>
- Le Floch, P., Murillas, A., Aranda, M., Daurès, F., Fitzpatrick, M., Guyader, O., ... Marchal, P. (2015). The regional management of fisheries in European Western Waters. *Marine Policy*, 51(January), 375–384. <http://doi.org/10.1016/j.marpol.2014.09.022>
- Lecocq, F., & Hourcade, J. (2003). *Equitable provision of long-term public goods: The role of negotiation mandates* (No. 3180). Recuperado de: <http://elibrary.worldbank.org/deliver/3180.pdf?itemId=/content/workingpaper/10.1596/1813-9450-3180&mimeType=pdf>
- Leiserowitz, A. A., Maibach, E. W., Roser-Renouf, C., Smith, N., & Dawson, E. (2012). Climategate, Public Opinion, and the Loss of Trust. *American Behavioral Scientist*, 57(6), 818–837. <http://doi.org/10.1177/0002764212458272>
- Leitzel, J. (1997). The Making of Economic Policy: A Transaction-Cost Politics Perspective. *Southern Economic Journal*, 64(1), 348. <http://doi.org/10.2307/1061072>
- Leroy, A., Galletti, F., & Chaboud, C. (2016). The EU restrictive trade measures against IUU fishing. *Marine Policy*, 64, 82–90. <http://doi.org/10.1016/j.marpol.2015.10.013>
- Lidskog, R., & Elander, I. (2012). Ecological Modernization in Practice? The Case of Sustainable Development in Sweden. *Journal of Environmental Policy & Planning*, 14(4), 411–427. <http://doi.org/10.1080/1523908X.2012.737234>
- Lindblom, C. E. (1959). The Science of “ Muddling Through ”. *Public Administration Review*, 19(2), 79–88.
- Lindblom, C. E. (1979). Still Muddling, Not Yet Trough. *Public Administration Review*, 39(6), 517–526.
- Lindblom, C. E. (1991). *El proceso de elaboración de las políticas públicas*. Madrid: Ministerio para las Administraciones Públicas.
- Lindblom, C. E., & Braybooke, D. (1969). *A strategy of decision: policy evaluation as a social process*. London: Collier Macmillan.
- Liu, R., Hu, Y., & Yuan, X. (2010). On the Construction of Ecological Government. *Journal of US-China Public Administration*, 7(8), 51–58. Recuperado de: <http://www.airitilibrary.com/Publication/alDetailedMesh?docid=15486591-201008-201009300042-201009300042-51-57>

- Lomborg, B. (2012). Environmental Alarmism , Then and Now. The Club of Rome's Problem- and Ours. *Foreign Affairs*, 94(4), 24–40.
- Lowery, D., & Gray, V. (1998). The Dominance of Institutions in Interest Representation: A Test of Seven Explanations. *American Journal of Political Science*, 42(1), 231–255. <http://doi.org/10.2307/2991754>
- Lubell, M. (2004). Collaborative environmental institutions: All talk and no action? *Journal of Policy Analysis and Management*, 23(3), 549–573. <http://doi.org/10.1002/pam.20026>
- Lv, Z., Liu, Q., & Wang, P. (2012). Literatures Review on Transaction Costs Measurement Advances. *Asian Social Science*, 8(12), 127–133. <http://doi.org/10.5539/ass.v8n12p127>
- Lynam, C. P., & Mackinson, S. (2015). How will fisheries management measures contribute towards the attainment of Good Environmental Status for the North Sea ecosystem? *Global Ecology and Conservation*, 4, 160–175. <http://doi.org/10.1016/j.gecco.2015.06.005>
- Mahoney, J. (2012). The Logic of Process Tracing Tests in the Social Sciences. *Sociological Methods & Research*, 41(4), 570–597. <http://doi.org/10.1177/0049124112437709>
- Majone, G. (1979). Process and outcome in regulatory decision-making. *American Behavioral Scientist*, 22(5), 561–584. Recuperado de: <http://abs.sagepub.com/content/22/5/561.short>
- Majone, G. (1999). Regulation in comparative perspective. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 1(3), 309–324. <http://doi.org/10.1080/13876989908412630>
- Majone, G. (2010a). Foundations of Risk Regulation : Science, Decision-Making, Policy Learning and Institutional Reform. *EJRR*, 1, 5–20.
- Majone, G. (2010b). Transaction-cost efficiency and the democratic deficit. *Journal of European Public Policy*, 17(2), 150–175. <http://doi.org/10.1080/13501760903561799>
- Arvin, B. M., & Lew, B. (2011). Does democracy affect environmental quality in developing countries? *Applied Economics*, 43(9), 1151–1160. <http://doi.org/10.1080/00036840802600277>
- Mansfield, E. D., & Sisson, R. (Eds.). (2004). *The Evolution of Political Knowledge. Democracy, Autonomy, and Conflict in Comparative and International Politics* (1st ed.). Columbus: Ohio State University Press.

- March, J. G., Olsen, J. P., & March, G. (1984). The New Institutionalism : Organizational Factors in Political Life. *American Political Science Review*, 78(3), 734–749. <http://doi.org/10.2307/1961840>
- Marshall, G. R. (2013). Transaction costs, collective action and adaptation in managing complex social–ecological systems. *Ecological Economics*, 88, 185–194. <http://doi.org/10.1016/j.ecolecon.2012.12.030>
- Martín Cruz, N. (2000). *Una aproximación a la política de los costes de transacción a través del análisis institucional comparado. La regulación de medicamentos en dos ámbitos institucionales. La industria farmacéutica en España y Estados Unidos*. Universidad de Valencia. Recuperado de: <https://uvadoc.uva.es/handle/10324/47>
- Masten, S. (1993). Transaction costs, mistakes, and performance: Assessing the importance of governance. *Managerial and Decision Economics*, 14(2), 119–129. Recuperado de: <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1002/mde.4090140205/abstract>
- Matten, D. (2003). Symbolic politics in environmental regulation: corporate strategic responses. *Business Strategy and the Environment*, 12(4), 215–226. <http://doi.org/10.1002/bse.363>
- McCann, L. (2013). Transaction costs and environmental policy design. *Ecological Economics*, 88, 253–262. <http://doi.org/10.1016/j.ecolecon.2012.12.012>
- McCann, L., Colby, B., Easter, K. W., Kasterine, A., & Kuperan, K. V. (2005). Transaction cost measurement for evaluating environmental policies. *Ecological Economics*, 52(4), 527–542. <http://doi.org/10.1016/j.ecolecon.2004.08.002>
- McCann, L., & Easter, K. W. (1999). Transaction costs of policies to reduce agricultural phosphorous pollution in the Minnesota River. *Land Economics*, 75(3), 402–414. Recuperado de: <http://www.jstor.org/stable/10.2307/3147186>
- McCann, L., & Easter, K. W. (2004). A framework for estimating the transaction costs of alternative mechanisms for water exchange and allocation. *Water Resources Research*, 40(9), n/a–n/a. <http://doi.org/10.1029/2003WR002830>
- McGee, P. (2010). The Ecological Modernization Reader: Environmental Reform in Theory and Practice. *Journal of Environmental Policy & Planning*, 12(February 2015), 430–432. <http://doi.org/10.1080/1523908X.2010.531082>
- McGinnis, M. D., & Walker, J. M. (2010). Foundations of the Ostrom workshop: institutional

- analysis, polycentricity, and self-governance of the commons. *Public Choice*, 143(3-4), 293–301. <http://doi.org/10.1007/s11127-010-9626-5>
- McKinney, M., & Kemmis, D. (2011). Collaboration and the Ecology of Democracy. *Human Dimensions of Wildlife*, 16(4), 273–285. <http://doi.org/10.1080/10871209.2011.585435>
- Memon, P. A., Kirk, N. A., & Selsky, J. W. (2011). Limits to Ecological Modernisation as a framework for sustainable fresh water governance. *Land Use Policy*, 28(3), 534–541. <http://doi.org/10.1016/j.landusepol.2010.10.006>
- Mettepenningen, E., Beckmann, V., & Eggers, J. (2011). Public transaction costs of agri-environmental schemes and their determinants—Analysing stakeholders’ involvement and perceptions. *Ecological Economics*, 70(4), 641–650. <http://doi.org/10.1016/j.ecolecon.2010.10.007>
- Miranda, S. M., & Kim, Y. (2006). Professional Versus Political Contexts : Institutional Mitigation and the Transaction in Information Systems Cost Heuristic. *MIS Quarterly*, 30(3), 725–753.
- Mitchell, R. E. (2006a). Building an Empirical Case for Ecological Democracy. *Nature and Culture*, 1(2), 149–156. <http://doi.org/10.3167/155860706780608698>
- Mitchell, R. E. (2006b). Green politics or environmental blues? Analyzing ecological democracy. *Public Understanding of Science*, 15(4), 459–480. <http://doi.org/10.1177/0963662506065060>
- Moe, T. M. (1990). Political Institutions: The Neglected Side of the Story. *Journal of Law, Economics, and Organization*, 6(April 1990), 213–253. http://doi.org/10.1093/jleo/6.special_issue.213
- Mol, A. P. (2000). The environmental movement in an era of ecological modernisation. *Geoforum*, 31(1), 45–56. [http://doi.org/10.1016/S0016-7185\(99\)00043-3](http://doi.org/10.1016/S0016-7185(99)00043-3)
- Mol, A. P. (1999). Ecological modernization and the environmental transition of Europe: between national variations and common denominators. *Journal of Environmental Policy & Planning*, 1(2), 167–181. <http://doi.org/10.1080/714038532>
- Morlino, L. (2004). What is a “good” democracy? *Democratization*, 11(July), 10–32. <http://doi.org/10.1080/13510340412331304589>
- Murphy, J., & Gouldson, A. (2000). Environmental policy and industrial innovation: integrating environment and economy through ecological modernisation. *Geoforum*,

- 31(1), 33–44. [http://doi.org/10.1016/S0016-7185\(99\)00042-1](http://doi.org/10.1016/S0016-7185(99)00042-1)
- Murrell, P., & Paun, R. (2010). Measuring transaction costs using survey data on sales agreements. *SSRN* 1545860, (813), 1–11. Recuperado de: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1545860
- Musole, M. (2009). Property rights, transaction costs and institutional change: Conceptual framework and literature review. *Progress in Planning*, 71(2), 43–85. <http://doi.org/10.1016/j.progress.2008.09.002>
- North, D. C. (1990). A Transaction Cost Theory of Politics. *Journal of Theoretical Politics*, 2(4), 355–367. <http://doi.org/10.1177/0951692890002004001>
- North, D. C. (1992). Transaction costs, institutions, and economic performance. San Francisco, California: International Center for Economic Growth. Recuperado de: http://khosachonline.ucoz.com/_ld/1/144_chi_ph_gd-th_ch.pdf
- O’Ryan, R. E. (2006). Factors that determine the cost-effectiveness ranking of second-best instruments for environmental regulation. *Journal of Regulatory Economics*, 30(2), 179–198. <http://doi.org/10.1007/s11149-006-0014-5>
- Ofei-Mensah, A., & Bennett, J. (2013). Transaction costs of alternative greenhouse gas policies in the Australian transport energy sector. *Ecological Economics*, 88, 214–221. <http://doi.org/10.1016/j.ecolecon.2012.12.009>
- Olsson, J. (2009). Sustainable development from below: institutionalising a global idea-complex. *Local Environment*, 14(2), 127–138. <http://doi.org/10.1080/13549830802521436>
- Ophuls, P. (2011). *Plato’s Revenge: Politics in the Age of Ecology*. Cambridge: MIT Press.
- Ostrom, E. (2003). *Governing the Commons* (2003rd ed.). New York, NY: Cambridge University Press. Recuperado de: http://en.cnki.com.cn/Article_en/CJFDTotall-JSXZ201001017.htm
- Paavola, J. (2007). Institutions and environmental governance: A reconceptualization. *Ecological Economics*, 63(1), 93–103. <http://doi.org/10.1016/j.ecolecon.2006.09.026>
- Paavola, J., & Adger, W. N. (2005). Institutional ecological economics. *Ecological Economics*, 53, 353–368. <http://doi.org/10.1016/j.ecolecon.2004.09.017>
- Pan Suk, K. (2010). Building Trust by improving governance: searching for a feasible way for

- developing countries. *Public Administration Quarterly*, 34(3), 271–299. Recuperado de: <http://www.jstor.org/stable/10.2307/41288350>
- Pannell, D. J., Roberts, A. M., Park, G., & Alexander, J. (2013). Improving environmental decisions: A transaction-costs story. *Ecological Economics*, 88, 244–252. <http://doi.org/10.1016/j.ecolecon.2012.11.025>
- Parsons, W. (2007). *Políticas públicas: Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. (Flacso México, Ed.). México: Miño y Dávila.
- Paulrud, A., Dentes de Carvalho, N., & Borrello, A. (2014). *The 2014 Annual Economic Report on the EU Fishing Fleet*. Brussels: Publications Office of the European Union. Recuperado de: <http://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/bitstream/JRC92507/lbaq14001enn.pdf>
- Paulson, S., Gezon, L., & Watts, M. (2003). Locating the political in political ecology: An introduction. *Human Organization*, 62(3), 205–217. Recuperado de: <http://sfaa.metapress.com/index/E5XCJND6Y8V09N6B.pdf>
- Perez, Y., & Ramos-Real, F. J. (2009). The public promotion of wind energy in Spain from the transaction costs perspective 1986–2007. *Renewable and Sustainable Energy Reviews*, 13(5), 1058–1066. <http://doi.org/10.1016/j.rser.2008.03.010>
- Peters, G. B. (2012). *Institutional Theory in Political Science: The New Institutionalism* (3rd ed.). Bloomsbury Academic.
- Poloni-Staudinger, L. M. (2008). Are consensus democracies more environmentally effective? *Environmental Politics*, 17(3), 410–430. <http://doi.org/10.1080/09644010802055634>
- Power, M., & McCarty, L. S. (2006). Environmental Risk Management Decision-Making in a Societal Context. *Human and Ecological Risk Assessment: An International Journal*, 12(February 2015), 18–27. <http://doi.org/10.1080/10807030500428538>
- Powers, A. (2012). Sea-Level Rise and Its Impact on Vulnerable States: Four Examples. *Pace Law Faculty Publications*, 73, 151–173.
- Prellezo, R., & Curtin, R. (2015). Confronting the implementation of marine ecosystem-based management within the Common Fisheries Policy reform. *Ocean and Coastal Management*, 117, 43–51. <http://doi.org/10.1016/j.ocecoaman.2015.03.005>
- RAE (s.f.). Deficiniciones. Diccionario de la Lengua Española. Edición del Tricentenario. Consultado el 3/06/2016 en: <http://dle.rae.es/?w=diccionario>

- Ramírez-Monsalve, P., Raakjær, J., Nielsen, K. N., Santiago, J. L., Ballesteros, M., Laksá, U., & Degnbol, P. (2016). Ecosystem Approach to Fisheries Management (EAFM) in the EU – Current science–policy–society interfaces and emerging requirements. *Marine Policy*, 66, 83–92. <http://doi.org/10.1016/j.marpol.2015.12.030>
- Ramos, J., Soma, K., Bergh, Ø., Schulze, T., Gimpel, A., Fabi, G., ... Ma, T. (2014). Multiple interests across European coastal waters: the importance of a common language. *ICES Journal of Marine Science*, 72(2), 720–731.
- Ratner, B. D., & Allison, E. H. (2012). Wealth, Rights, and Resilience: An Agenda for Governance Reform in Small-scale Fisheries. *Development Policy Review*, 30(4), 371–398. <http://doi.org/10.1111/j.1467-7679.2012.00581.x>
- Rawdan, M. (2008). *An Empirical Investigation of the Link Between Transaction Costs and Governance Structures of Offshoring Programs*. Nova Southeastern University. Recuperado de: http://books.google.com/books?hl=en&lr=&id=qNE59XpMC5MC&oi=fnd&pg=PR9&dq=An+empirical+investigation+of+the+link+between+transaction+costs+and+governance+structures+of+offshoring+programs&ots=-IUJsYKfr6&sig=_GrjsGAIGMAVqozK-r4KmY9vTFY
- Reh, C., & Hérítier, A. (2010). The informal politics of legislation: explaining secluded decision-making in the European Union. In *APSA 2010 Annual Convention* (pp. 1–42). Recuperado de: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1642265
- Rindfleisch, A., & Heide, J. B. (1997). Transaction Cost Analysis: Past, Present, and Future Applications. *Journal of Marketing*, 61(4), 30. <http://doi.org/10.2307/1252085>
- Rios, L. M., Jones, P. R., Moore, C., & Narayan, U. V. (2010). Quantification of persistent organic pollutants adsorbed on plastic debris from the Northern Pacific Gyre's "eastern garbage patch. *Journal of Environmental Monitoring*, 12(12), 2189–2312.
- Rodrik, D., & Zeckhauser, R. (1988). The dilemma of government responsiveness. *Journal of Policy Analysis and Management*, 7(4), 601–621. Recuperado de: <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.2307/3323483/abstract>
- Ruiter, D. W. P. (2005). Is Transaction Cost Economics Applicable to Public Governance? *European Journal of Law and Economics*, 20(3), 287–303. <http://doi.org/10.1007/s10657-005-4197-5>

- Sabatier, P. A. (Ed.). (2007). *Theories of the Policy Process*. Boulder: Westview Press.
- Sabatier, P. A., & Weible, C. M. (Eds.). (2014). *Theories of the Policy Process* (Third). Boulder: Westview Press.
- Sager, T., & Ravlum, I.-A. (2005). From Projects to Strategies: A Transaction Cost Approach to Politicians' Problems with Strategic Transport Planning. *Planning Theory & Practice*, 6(2), 213–232. <http://doi.org/10.1080/14649350500137077>
- Salomon, M., & Holm-Müller, K. (2013). Towards a sustainable fisheries policy in Europe. *Fish and Fisheries*, 14(4), 625–638. <http://doi.org/10.1111/faf.12009>
- Santiago, J. L., Ballesteros, M. A., Chapela, R., Silva, C., Nielsen, K. N., Rangel, M., ... Fernandes, P. G. (2015). Is Europe ready for a results-based approach to fisheries management? The voice of stakeholders. *Marine Policy*, 56(JUNE), 86–97. <http://doi.org/10.1016/j.marpol.2015.02.006>
- Santos, R., Antunes, P., Baptista, G., Mateus, P., & Madruga, L. (2006). Stakeholder participation in the design of environmental policy mixes. *Ecological Economics*, 60(1), 100–110. <http://doi.org/10.1016/j.ecolecon.2005.11.025>
- Sardá, F., Coll, M., Heymans, J. J., & Stergiou, K. I. (2015). Overlooked impacts and challenges of the new European discard ban. *Fish and Fisheries*, 16(1), 175–180. <http://doi.org/10.1111/faf.12060>
- Sartori, G., & Mazzoleni, G. (2003). *La Tierra explota: superpoblación y desarrollo* (1st ed.). Madrid: Taurus.
- Schlag, P. (1989). The problem of transaction costs. *Southern California Law Review*, 1661(07), 1–41. Recuperado de: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1026662
- Schlosberg, D., & Rinfret, S. (2008). Ecological modernisation, American style. *Environmental Politics*, 17(2), 254–275. <http://doi.org/10.1080/09644010801936206>
- Schneider-Mayerson, M. (2013). Disaster movies and the “peak oil” movement: Does popular culture encourage eco-apocalyptic beliefs in the United States? *Journal for the Study of Religion, Nature and Culture*, 7, 289–314. <http://doi.org/10.1558/jsrnc.v7i3.289>
- Schroeder, C. (2009). *Public Choice and Environmental Policy: A Review of the Literature* (Research Paper Series No. 247). *Duke Public Law & Legal Theory*. Recuperado de: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1401375

- Selden, R. L., Valencia, S. R., Larsen, A. E., Cornejo-Donoso, J., & Wasserman, A. A. (2016). Evaluating seafood eco-labeling as a mechanism to reduce collateral impacts of fisheries in an ecosystem-based fisheries management context. *Marine Policy*, 64, 102–115. <http://doi.org/10.1016/j.marpol.2015.11.010>
- Sierra, R. (2007). *Técnicas de investigación social. Teorías y ejercicios* (Decimocuar). Madrid: Thomson.
- Sinden, A. (2004). In Defense of Absolutes: Combating the Politics of Power in Enviornmental Law. *Iowa Law Review*, 90, 1405–1511. Recuperado de: http://heinonlinebackup.com/hol-cgi-bin/get_pdf.cgi?handle=hein.journals/ilr90§ion=36
- Simon, H. (1955). A Behavioral Model of Rational Choice. *The Quaterly Journal of Economics*, 1(Feb.), 99–118.
- Sørensen, R. J. (2006). Local government consolidations: The impact of political transaction costs. *Public Choice*, 127(1-2), 75–95. <http://doi.org/10.1007/s11127-006-7106-8>
- Streeck, W., & Thelen, K. (2005). Introduction: Instituional Change in Advanced Political Economics. In W. Streeck & K. Thelen (Eds.), *Beyond continuity* (pp. 1–39). Oxford University Press.
- Surís-Regueiro, J. C., Varela-Lafuente, M. M., & Garza-Gil, M. D. (2011). Evolution and perspectives of the Fisheries Structural Policy in the European Union. *Ocean & Coastal Management*, 54(8), 593–600. <http://doi.org/10.1016/j.ocecoaman.2011.05.008>
- Switzer, J. V. (2001). *Environmental Politics : Domestic and Global Dimensions*. (Bedford, Ed.) (Third Edit). Boston: St. Martin's Press.
- Tang, S. Y., & Mazmanian, D. A. (2010). Understanding Collaborative Governance from the Structural Choice - Politics, IAD, and Transaction Cost Perspectives. *SSRN Electronic Journal*. <http://doi.org/10.2139/ssrn.1516851>
- Tedesco, P. A., Bigorne, R., Bogan, A. E., Giam, X., Jézéquel, C., & Hugueny, B. (2014). Estimating how many undescribed species have gone extinct. *Conservation Biology*, 28(5), 1360–1370. <http://doi.org/10.1111/cobi.12285>
- Torgerson, D. (2009). Constituting Green Democracy: A Political in Project. *The Good Society*, 17(2), 18–24.
- Turunen-Red, A. H., & Woodland, A. D. (2004). Multilateral reforms of trade and

- environmental policy. *Review of International Economics*, 12(3), 321–336.
<http://doi.org/10.1111/j.1467-9396.2004.00452.x>
- Twight, C. (1998). Government manipulation of constitutional-level transaction costs : A general theory of transaction-cost augmentation and the growth of government. *Public Choice*, 56(2), 131–153.
- Underhill, G. (2007). Markets, Institutions, and Transaction Costs: the Endogeneity of Governance. *SSRN* 1026332, 0025(June). Recuperado de:
http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1026332
- Van Evera, S. (1997). *Guide to Methods for Students of Political Science*. New York: Cornell University Press.
- VandeVeer, D., & Pierce, C. (2003). *The environmental Ethics & Policy Book* (Third). Wardsworth: Thomson.
- Vargas, J. G. H. (2005). Análisis de fundamentos de la teoría institucional. *Revista Digital Universitaria*, 6(8), 1–21.
- Vásquez, J. M., Becerra, S., & Castaño, P. (2014). *Prospectiva y política pública para el cambio estructural en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: Naciones Unidas-CEPAL.
- Veiga, P., Pita, C., Rangel, M., Gonçalves, J. M. S., Campos, A., Fernandes, P. G., ... Erzini, K. (2016). The EU landing obligation and European small- scale fisheries : What are the odds for success ? *Marine Policy*, 64(Enero), 64–71.
<http://doi.org/10.1016/j.marpol.2015.11.008>
- Vickers, G. (1995). *The art of judgment: a study of policymaking*. Thousand Oaks: Sage Publications.
- Walker, K., & Wan, F. (2012). The Harm of Symbolic Actions and Green-Washing: Corporate Actions and Communications on Environmental Performance and Their Financial Implications. *Journal of Business Ethics*, 109(2), 227–242.
<http://doi.org/10.1007/s10551-011-1122-4>
- Walker, R. M., & Boyne, G. A. (2006). Public management reform and organizational performance: An empirical assessment of the U.K. Labour government's public service improvement strategy. *Journal of Policy Analysis and Management*, 25(2), 371–393.
<http://doi.org/10.1002/pam.20177>

- Wall, A. J. (2009). *Fueling the Roman economy: The use of fuelwood in Roman industry, 200 BC - 400 AD*. University of Columbia. Recuperado de: http://www.learningace.com/doc/2232416/dd2687c962bc9984dc5fa403aaea68aa/wall_thesis
- Wang, N. (2003). Measuring transaction costs: an incomplete survey. In *Conference on Transaction Costs organized by the ...* (pp. 1–14). Chicago. Recuperado de: <http://coase.org/workingpapers/wp-2.pdf>
- Warner, R. (2010). Ecological modernisation theory: towards a critical ecopolitics of change? *Environmental Politics*, 19(4), 538–556. <http://doi.org/10.1080/09644016.2010.489710>
- Weatherford, M. (2009). Comparing Presidents' Economic Policy Leadership. *Perspectives on Politics*, 7(3), 537–560. Recuperado de: http://journals.cambridge.org/abstract_S1537592709990855
- Weible, C. M., Sabatier, P. a., & McQueen, K. (2009). Themes and Variations: Taking Stock of the Advocacy Coalition Framework. *Policy Studies Journal*, 37(1), 121–140. <http://doi.org/10.1111/j.1541-0072.2008.00299.x>
- Willet, T. D. (1998). Reviews. *Constitutional Political Economy*, 9, 75–80.
- Williamson, O. (1998). Transaction cost economics: how it works; where it is headed. *De Economist*, 146(1), 23–58. Recuperado de: <http://link.springer.com/article/10.1023/A:1003263908567>
- Williamson, O. E. (2005). Transaction Cost Econmics. In C. Ménard & M. M. Shirley (Eds.), *Handbook of new institutional economics* (pp. 41–65). Dordrecht: Springer US. Recuperado de: http://books.google.com/books?hl=en&lr=&id=04cfcdY_QIYC&oi=fnd&pg=PP8&dq=Handbook+of+New+Institutional+Economics,&ots=9_tGCLvrL_&sig=9RpPOOAyRVl_ekgzx-iJGrLSQuBI
- Winslow, M. (2005). Is Democracy Good for the Environment? *Journal of Environmental Planning and Management*, 48(5), 771–783. <http://doi.org/10.1080/09640560500183074>
- Woerdman, E. (2001). Emissions trading and transaction costs: analyzing the flaws in the discussion. *Ecological Economics*, 38(2), 293–304. [http://doi.org/10.1016/S0921-8009\(01\)00169-0](http://doi.org/10.1016/S0921-8009(01)00169-0)
- Wood, B., & Bohte, J. (2004). Political transaction costs and the politics of administrative

- design. *Journal of Politics*, 66(1), 176–202. Recuperado de: <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1046/j.1468-2508.2004.00147.x/full>
- Wurster, S. (2013). Comparing ecological sustainability in autocracies and democracies. *Contemporary Politics*, 19(1), 76–93. <http://doi.org/10.1080/13569775.2013.773204>
- Yin, R. K. (2011). *Qualitative research from start to finish*. New York: Guilford Press.
- York, R., & Rosa, E. A. (2003). Key challenges to ecological modernization theory. *Organization & Environment*, 16(3), 273–288.
- Zhang, B., Zhang, Y., & Bi, J. (2011). An adaptive agent-based modeling approach for analyzing the influence of transaction costs on emissions trading markets. *Environmental Modelling & Software*, 26(4), 482–491. <http://doi.org/10.1016/j.envsoft.2010.10.011>
- Zolo, D. (1992). *Democracy and Complexity A Realistic Approach*. Cornwall: Pennsylvania State University Press.

BIBLIOGRAFÍA INTERVENCIONES EURODIPUTADOS

- Alves, L. (2011, mayo/09). Intervención en el debate del Parlamento Europeo sobre la temática de la pesca durante la legislatura 2009-2014. Bruselas: Parlamento Europeo.
- Antinoro, A. (2010, febrero/09). Intervención en el debate del Parlamento Europeo sobre la temática de la pesca durante la legislatura 2009-2014. Bruselas: Parlamento Europeo.
- Arsenis, K. (2010, febrero/25). Intervención en el debate del Parlamento Europeo sobre la temática de la pesca durante la legislatura 2009-2014. Bruselas: Parlamento Europeo.
- Barea, J. A. (2010, febrero/25). Intervención en el debate del Parlamento Europeo sobre la temática de la pesca durante la legislatura 2009-2014. Bruselas: Parlamento Europeo.
- Becali, G. (2011, abril/06). Intervención en el debate del Parlamento Europeo sobre la temática de la pesca durante la legislatura 2009-2014. Bruselas: Parlamento Europeo.
- Belder, B. (2010, febrero/25). Intervención en el debate del Parlamento Europeo sobre la temática de la pesca durante la legislatura 2009-2014. Bruselas: Parlamento Europeo.
- Bilbao, I. (2010, febrero/25). Intervención en el debate del Parlamento Europeo sobre la temática de la pesca durante la legislatura 2009-2014. Bruselas: Parlamento Europeo.
- Bonsignore, V. (2011, junio/23). Intervención en el debate del Parlamento Europeo sobre la temática de la pesca durante la legislatura 2009-2014. Bruselas: Parlamento Europeo.
- Buften, J. (2010, febrero/25). Intervención en el debate del Parlamento Europeo sobre la temática de la pesca durante la legislatura 2009-2014. Bruselas: Parlamento Europeo.
- Busuttil, S. (2010, febrero/09). Intervención en el debate del Parlamento Europeo sobre la temática de la pesca durante la legislatura 2009-2014. Bruselas: Parlamento Europeo.
- Cadec, A. (2011, marzo/07). Intervención en el debate del Parlamento Europeo sobre la temática de la pesca durante la legislatura 2009-2014. Bruselas: Parlamento Europeo.
- Childers, N. (2010, febrero/25). Intervención en el debate del Parlamento Europeo sobre la temática de la pesca durante la legislatura 2009-2014. Bruselas: Parlamento Europeo.
- Christensen, O. (2010, febrero/25). Intervención en el debate del Parlamento Europeo sobre la temática de la pesca durante la legislatura 2009-2014. Bruselas: Parlamento Europeo.
- Cope, P. (2010, febrero/25). Intervención en el debate del Parlamento Europeo sobre la temática de la pesca durante la legislatura 2009-2014. Bruselas: Parlamento Europeo.
- Damanaki, M. (2010, junio/08). Intervención en el debate del Parlamento Europeo sobre la temática de la pesca durante la legislatura 2009-2014. Bruselas: Parlamento Europeo.

Davies, C. (2010, febrero/09). Intervención en el debate del Parlamento sobre la temática de la pesca durante la legislatura 2009-2014. Bruselas: Parlamento.

do Céu Patrão, M. (2010, febrero/25). Intervención en el debate del Parlamento sobre la temática de la pesca durante la legislatura 2009-2014. Bruselas: Parlamento.

Dodds, D. (2010, julio/08). Intervención en el debate del Parlamento sobre la temática de la pesca durante la legislatura 2009-2014. Bruselas: Parlamento.

Feio, D. (2010, noviembre/23). Intervención en el debate del Parlamento sobre la temática de la pesca durante la legislatura 2009-2014. Bruselas: Parlamento.

Ferreira, J. (2011, mayo/09). Intervención en el debate del Parlamento sobre la temática de la pesca durante la legislatura 2009-2014. Bruselas: Parlamento.

Fraga, C. (2011, marzo/07). Intervención en el debate del Parlamento sobre la temática de la pesca durante la legislatura 2009-2014. Bruselas: Parlamento.

Fraga, E. (2010, febrero/09). Intervención en el debate del Parlamento sobre la temática de la pesca durante la legislatura 2009-2014. Bruselas: Parlamento.

Fragueiro, C. M. (2010, febrero/ 25). Intervención en el debate del Parlamento sobre la temática de la pesca durante la legislatura 2009-2014. Bruselas: Parlamento.

Gollnisch, B. (2011, enero/19). Intervención en el debate del Parlamento sobre la temática de la pesca durante la legislatura 2009-2014. Bruselas: Parlamento.

Griffin, N. (2010, octubre/21). Intervención en el debate del Parlamento sobre la temática de la pesca durante la legislatura 2009-2014. Bruselas: Parlamento.

Gróbarczyk, M. J. (2010, febrero/25). Intervención en el debate del Parlamento sobre la temática de la pesca durante la legislatura 2009-2014. Bruselas: Parlamento.

Haglund, C. (2010, febrero/05). Intervención en el debate del Parlamento sobre la temática de la pesca durante la legislatura 2009-2014. Bruselas: Parlamento.

Hannan, D. (2011, mayo/12). Intervención en el debate del Parlamento sobre la temática de la pesca durante la legislatura 2009-2014. Bruselas: Parlamento.

Imbrasas, J. (2011, abril/06). Intervención en el debate del Parlamento sobre la temática de la pesca durante la legislatura 2009-2014. Bruselas: Parlamento.

Jahr, P. (2011, abril/06). Intervención en el debate del Parlamento sobre la temática de la pesca durante la legislatura 2009-2014. Bruselas: Parlamento.

Kalinowski, J. (2010, noviembre/23). Intervención en el debate del Parlamento sobre la temática de la pesca durante la legislatura 2009-2014. Bruselas: Parlamento.

- Kelly, A. (2010, febrero/25). Intervención en el debate del Parlamento sobre la temática de la pesca durante la legislatura 2009-2014. Bruselas: Parlamento.
- Kelly, S. (2010, febrero/09). Intervención en el debate del Parlamento sobre la temática de la pesca durante la legislatura 2009-2014. Bruselas: Parlamento.
- Kuhn, W. (2010, octubre/21). Intervención en el debate del Parlamento sobre la temática de la pesca durante la legislatura 2009-2014. Bruselas: Parlamento.
- Lövin, I. (2010, febrero/25). Intervención en el debate del Parlamento sobre la temática de la pesca durante la legislatura 2009-2014. Bruselas: Parlamento.
- Mastella, C. (2011, junio/23). Intervención en el debate del Parlamento sobre la temática de la pesca durante la legislatura 2009-2014. Bruselas: Parlamento.
- Matera, B. (2011, marzo/ 08). Intervención en el debate del Parlamento sobre la temática de la pesca durante la legislatura 2009-2014. Bruselas: Parlamento.
- Melo, N. (2010, mayo/05). Intervención en el debate del Parlamento sobre la temática de la pesca durante la legislatura 2009-2014. Bruselas: Parlamento.
- Meyer, W. (2010, octubre/19). Intervención en el debate del Parlamento sobre la temática de la pesca durante la legislatura 2009-2014. Bruselas: Parlamento.
- Nicholson, J. (2010, febrero/ 25). Intervención en el debate del Parlamento sobre la temática de la pesca durante la legislatura 2009-2014. Bruselas: Parlamento.
- Olejniczak, W. (2010, febrero/25). Intervención en el debate del Parlamento sobre la temática de la pesca durante la legislatura 2009-2014. Bruselas: Parlamento.
- Pietikäinen, S. (2010, febrero/25). Intervención en el debate del Parlamento sobre la temática de la pesca durante la legislatura 2009-2014. Bruselas: Parlamento.
- Rodust, U. (2010, febrero/25). Intervención en el debate del Parlamento sobre la temática de la pesca durante la legislatura 2009-2014. Bruselas: Parlamento.
- Rosbach, A. (2010, febrero/09). Intervención en el debate del Parlamento sobre la temática de la pesca durante la legislatura 2009-2014. Bruselas: Parlamento.
- Sánchez, Á. (2010, febrero/25). Intervención en el debate del Parlamento sobre la temática de la pesca durante la legislatura 2009-2014. Bruselas: Parlamento.
- Teixeira, N. (2010, febrero/25). Intervención en el debate del Parlamento sobre la temática de la pesca durante la legislatura 2009-2014. Bruselas: Parlamento.
- Tsoukalas, A. (2010, febrero/09). Intervención en el debate del Parlamento sobre la temática de la pesca durante la legislatura 2009-2014. Bruselas: Parlamento.

- Vlasto, D. (2010, febrero/09). Intervención en el debate del Parlamento Europeo sobre la temática de la pesca durante la legislatura 2009-2014. Bruselas: Parlamento Europeo.
- Wałęsa, L. (2010, febrero/25). Intervención en el debate del Parlamento Europeo sobre la temática de la pesca durante la legislatura 2009-2014. Bruselas: Parlamento Europeo.
- William, A. (2011, mayo/09). Intervención en el debate del Parlamento Europeo sobre la temática de la pesca durante la legislatura 2009-2014. Bruselas: Parlamento Europeo.

BIBLIOGRAFÍA DE FUENTES PRIMARIAS

Tabla 1: Documentos de consulta sobre la regulación europea de la PPC		
Nombre del documento	Fecha del documento	Fecha de consulta del documento
La política pesquera común en datos y cifras. Información estadística básica.	2014	02/02/2015
Impact Assessment Accompanying Commission proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the Common Fisheries Policy	2011	03/02/2015
The 2014 Annual Economic Report on the EU Fishing Fleet - Scientific, Technical and Economic Committee for Fisheries	2014	04/01/2015
Studies in the Field of the Common Fisheries Policy and Maritime Affairs Lot 4: Impact Assessment Studies related to the CFP		
Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE)		
Reglamento (UE) número 1380/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, sobre la Política Pesquera Común	2013	04/01/2015
Reglamento (UE) número 1379/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, por el que se establece la organización común de mercados en el sector de los productos de la pesca y de la acuicultura	2013	04/01/2015
Reglamento (UE) número 508/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, relativo al Fondo Europeo Marítimo y de Pesca	2014	04/01/2015
Reglamento (UE) número 1255/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, por el que se establece un Programa de apoyo para la consolidación de la política marítima integrada.	2011	09/01/2015
Reglamento (CEE) nº 3760 de 1992	1992	09/01/2015
Reglamento (CEE) nº 2080/93 del Consejo	1993	09/01/2015
European Commission (2010): Ex-post evaluation of the Financial Instrument for Fisheries Guidance (FIFG) 2000-2006	2010	09/01/2015

Fuente: elaboración propia clasificando documentación de la Unión Europea Documentos disponibles en http://ec.europa.eu/fisheries/reform/proposals/index_en.htm. Consultado por última vez el 10/02/2015

Tabla 2: Documentos de la UE “para la discusión de la reforma de la PPC”		
Nombre del documento	Fecha de consulta del documento	Fuente del documento
CFP reform – the discard ban	11/01/2015	http://ec.europa.eu/fisheries/reform/docs/discards_en.pdf
CFP reform – Maximum Sustainable Yield	11/01/2015	http://ec.europa.eu/fisheries/reform/docs/msy_en.pdf
CFP reform – regionalisation	11/01/2015	http://ec.europa.eu/fisheries/reform/docs/regionalisation_en.pdf
The Social Dimension of the CFP reform	14/01/2015	http://ec.europa.eu/fisheries/reform/docs/social_dimension_en.pdf
CFP reform - Transferable Fishing Concessions	14/01/2015	http://ec.europa.eu/fisheries/reform/docs/tfc_en.pdf
Proposal for a regulation on the European Maritime and Fisheries Fund	14/01/2015	http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:52011PC0804
Amended Proposal for a regulation on the European Maritime and Fisheries Fund	22/02/2015	http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:52013PC0245
GREEN PAPER Reform of the Common Fisheries Policy	22/02/2015	http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0163:FIN:EN:PDF
Commission Staff Working Document. Synthesis of the Consultation on the Reform of the Common Fisheries Policy	23/02/2015	http://ec.europa.eu/fisheries/reform/sec(2010)0428_en.pdf
Citizens' summary Consultation - reforming EU fisheries policy	26/02/2015	http://ec.europa.eu/fisheries/reform/docs/citizenssummary/citizenssummary_en.pdf

Fuente: elaboración propia clasificando documentación de la Unión Europea

Tabla 3: Informes sobre la PPC

Fecha	Título	Informe Comisión	Estudios Externos
04/04/2005	2004 Annual Activity Report for DG Fisheries and Maritime Affairs	X	
31/03/2006	2005 Annual Activity Report for DG Fisheries and Maritime Affairs	X	
29/03/2007	2006 Annual Activity Report for DG Fisheries and Maritime Affairs	X	
31/03/2008	2007 Annual Activity Report for DG Fisheries and Maritime Affairs	X	
19/03/2009	2008 Annual Activity Report for DG Fisheries and Maritime Affairs	X	
30/03/2010	2009 Annual Activity Report for DG Fisheries and Maritime Affairs	X	
31/03/2011	2010 Annual Activity Report for DG Fisheries and Maritime Affairs	X	
27/03/2013	2012 Annual Activity Report for DG Fisheries and Maritime Affairs	X	
24/01/2014	Management Plan 2014 DG Fisheries and Maritime Affairs	X	
01/04/2014	FINAL REPORT. Study on the state of play regarding application and implementation of council regulation (EC) no 1005/2008 of 29 September 2008, establishing a community system to prevent, deter and eliminate illegal, unreported and unregulated fishing (IUU regulation) specific contract no. 3		X

Fuentes: elaboración propia clasificando documentación de la Unión Europea
 Documentos disponibles en http://ec.europa.eu/atwork/synthesis/aar/index_en.htm
 consultado por última vez el 10/02/2015

Tabla 4: Documentos sobre la simplificación de la reforma de la PPC	
Nombre del documento	Fecha de consulta
Conservation of fishery resources through technical measures for the protection of marine organisms	16/03/2015
Replacement of Council Regulation (EC) No 1006/2008 on fishing authorizations	16/03/2015
EP and Council Reg. repealing Reg. 302/2009 on a recovery plan for Bluefin tuna in the Eastern Atlantic and the Med.(TM)	16/03/2015
Regulation of EP and Council on fishing in the GFCM area and revision of Regulation (EU) No 1343/2011	16/03/2015
EP and Council Regulation amending Council Regulation No 199/2008 establishing an EU framework for data collection in fisheries	16/03/2015
Final Report. Measurement data and analysis	08/03/2015
Detailed Recommendation on the Fisheries Priority Area	08/03/2015

Fuente: elaboración propia clasificando documentación de la Unión Europea

Documentos disponibles en http://ec.europa.eu/smart-regulation/refit/simplification/index_en.htm

Consultado por última vez el 10/02/2015

Tabla 6: Documentación de la Agencia Europea de Control de la Pesca
Título del documento
General Report of CFCA 2007
Annual Report of the CFCA for 2008
Annual Report of the CFCA for 2009
Annual Report of the CFCA for 2010
Annual Report of the CFCA for 2011
EFCA Annual Report 2012
EFCA Annual Report 2013
EFCA Annual Report 2014

Fuente: elaboración propia clasificando documentación de la Unión

Europea Documentos disponibles en

http://efca.europa.eu/pages/home/docs_basicdocs.htm

Consultado por última vez el 15/02/2015

ANEXOS

Anexo 1. Tabla comparativa de 30 tipologías de riesgo e incertidumbre

Table 1. Information about the 30 uncertainty typologies examined in this review, including the risk domains in which they are based, the methods for data sourcing, and the uncertainties that they contain.

Typology source	Risk research domain	Typology based on	Uncertainties considered
Vesely and Rasmuson (1984)	Environmental risk management	Empirical evidence (literature)	Data; model (understanding, approximation); completeness; physical variability
Henrion and Fischhoff (1986)	Uncertainty analysis	Empirical evidence (literature)	Random; systematic
Alcamo and Bartnicki (1987)	Environmental modelling	Researcher opinion	Model (structure, parameters, forcing, initial state, operation)
Beck (1987)	Environmental modelling	Empirical evidence (literature)	Model (aggregation, structure, numerical, parameter); variability; errors
Morgan and Henrion (1990)	Environmental policy analysis	Researcher opinion	Statistical variation; systematic error; linguistic; variability; inherent randomness; disagreement; model (approximation, form)
Finkel (1990)	Environmental risk management	Empirical evidence (literature)	Model; parameter; decision; natural variability
Funtowicz and Ravetz (1990)	Environmental policy analysis	Researcher opinion	Inexactness; unreliability; border with ignorance
Wynne (1992)	Environmental policy analysis	Researcher opinion; Empirical evidence (literature)	Risk; uncertainty; ignorance; indeterminacy
Helton (1994)	Uncertainty analysis	Researcher opinion	Stochastic; subjective
Hoffman and Hammonds (1994)	Uncertainty analysis	Researcher opinion	Lack of knowledge; variability
Rowe (1994)	Uncertainty analysis	Researcher opinion	Temporal; structural; metrical; translational
Faucheux and Froger (1995)	Environmental decision-making	Empirical evidence (literature)	Ignorance; strong uncertainty; uncertainty; certainty

(Continued)

Table 1. (Continued).

Typology source	Risk research domain	Typology based on	Uncertainties considered
van der Sluijs (1997)	Environmental modelling	Researcher opinion; Empirical evidence (existing typologies)	Inexactness; unreliability; ignorance; model (input data, conceptual model structure, technical model structure, bugs, model completeness)
Stirling (1998)	Environmental policy analysis	Researcher opinion; Empirical evidence (literature)	Risk; uncertainty; ambiguity; ignorance
Bedford and Cooke (2001)	Environmental risk management	Researcher opinion	Aleatory; epistemic; parameter; data; model; ambiguity; volitional
Huijbregts et al. (2001)	Environmental risk management	Researcher opinion	Parameter; model; choices; variability (spatial, temporal, between source and object)
Bevington and Robinson (2002)	Uncertainty analysis	Researcher opinion	Systematic errors; random errors
Regan, Colyvan, and Burgman (2002)	Environmental risk management	Researcher opinion; Empirical evidence (literature)	Epistemic (measurement error, systematic error, natural variation, inherent randomness, model, subjective judgement); linguistic (vagueness, context dependence, ambiguity, underspecificity, indeterminacy of theoretical terms)
van Asselt and Rotmans (2002)	Environmental modelling	Empirical evidence (existing typologies)	Variability (nature, cognitive, behavioural, societal, technological); knowledge (inexactness, lack of measurements, practically immeasurable, conflicting evidence, ignorance, indeterminacy)
Janssen et al. (2003)	Environmental risk management	Researcher opinion; Empirical evidence (literature)	Statistical; scenario; recognised ignorance; knowledge-based; variability-based; context; expert judgement; model (structure, technical, parameters, input); data; outputs
Walker et al. (2003)	Environmental decision-making	Researcher opinion; Empirical evidence (literature)	Statistical; scenario; recognised ignorance; total ignorance; epistemic; variability; context; model (structure, technical, parameters, input, outputs)
Brown (2004)	Uncertainty analysis	Researcher opinion; Empirical evidence (literature)	Bounded uncertainty; unbounded uncertainty; indeterminacy; ignorance
Dewulf et al. (2005)	Environmental risk management	Empirical evidence (existing typologies)	Inherent nature of phenomena; lack of knowledge; ambiguity in system understanding

(Continued)

Table 1. (Continued).

Typology source	Risk research domain	Typology based on	Uncertainties considered
Beer (2006)	Environmental risk assessment	Empirical evidence (literature, existing typologies)	Probabilistic; ambiguity; incertitude; ignorance; indeterminacy
Petersen (2006)	Environmental modelling	Researcher opinion; Empirical evidence (literature, existing typologies)	Location; nature; range; recognised ignorance; methodological unreliability; value diversity
Hayes et al. (2006)	Environmental risk assessment	Researcher opinion; Empirical evidence (literature)	Linguistic; variability; incertitude
Maier et al. (2008)	Environmental decision-making	Researcher opinion; Empirical evidence (literature)	Data (measurement error, type of data, length of record, analysis); model (method, record quality, calibration, validation, experience); human (stakeholder, politics)
Ascough II et al. (2008)	Environmental decision-making	Empirical evidence (existing typologies)	Knowledge; variability; linguistic; process; model; variability; linguistic; decision
Brouwer and Blois (2008)	Environmental modelling	Empirical evidence (existing typologies)	Statistical; scenario; qualitative; recognised ignorance
Knol et al. (2009)	Environmental risk assessment	Researcher opinion; Empirical evidence (existing typologies)	Statistical; scenario; recognised ignorance; epistemic; ontic (process, normative); model (structure, parameters, input data); methodological; analyst uncertainty

Fuente: tomado de (Skinner et al., 2014, pp. 198-200)

Anexo 2. Resumen explicativo de cuatro teorías complementarias sobre el proceso de las políticas públicas

Anexo 1. 1. Teoría complementaria Social Construction and Policy Design-SCF (Sabatier y Weible, 2014, p.105-149)

Principalmente construida por Anne L. Schneider y Helen Ingram, la teoría del SCF parte de un enfoque decididamente constructivista, hundiendo sus raíces en los aportes de la literatura sobre la creación de los problemas (Spector & Kitsuse, 1973) y el desarrollo de las agendas (Cobb & Elder, 1971) complementados con el estudio de Theodore Lowi. La idea central del aporte del SCF es el de ser capaz de aportar vías explicativas complementarias a las teorías conexas, intentando establecer la compatibilidad entre sus supuestos y conclusiones con las de otras fuentes explicativas. Más allá de dicha intención, Schneider e Ingram se focalizan en el diseño mismo de las políticas públicas, entendido como un medio para describir y analizar el contenido y los procesos que llevan a la elección entre diferentes herramientas de políticas. Para ello los autores se centran en lo que llaman poblaciones o grupos objetivos, estimando que son los que establecen la intencionalidad de la política además de ser fuente de apoyo o rechazo en la selección entre políticas. Para entender dichos grupos Schneider e Ingram parten de elementos básicos relacionados con la racionalidad de los decisores, pero completan su visión con factores valorativos como por ejemplo las construcciones sociales o los mecanismos de aprobación y castigo.

A partir de esta lógica, el diseño de las políticas tiene un impacto sobre la relevancia política de los grupos, su integración e interacción con los demás participantes del sistema políticos. Además, el diseño de las PP impacta a nivel instrumental, de efectos y símbolos. Las políticas sirven entonces para varios fines, entre los cuales repartir beneficios y penalidades entre los grupos participantes en función de la imagen y reputación de los mismos. Para Schneider e Ingram el análisis de las políticas integra entonces no solamente la etapa de definición del problema y la relevancia de estos, sino también los grupos objetivos, las reglas que orientan las políticas y sus objetivos. Además, la implementación responde a la distribución de incentivos y penalidades establecidas en el diseño de las políticas sobre la base de construcciones sociales donde se juntan racionalidad y construcciones mentales. A partir de toda esta interpretación del proceso de las políticas, Shneider e Ingram establecen cinco proposiciones que buscan orientar

el modelo explicativo para entender la diferencia entre el continuismo y el *PCh* centrándose en las dos variables centrales del SCF (los recursos políticos y la construcción social de los grupos). Es de notar que las proposiciones del texto de 2014 son diferentes de las de su texto en 2007, integrando Schneider e Ingram los aportes que los demás académicos han hecho sobre su modelo.

En su primera propuesta, el SCF (Sabatier y Weible, 2014, p.109-116) estipula que la repartición de los beneficios y las cargas entre los grupos objetivo a través del diseño de las políticas depende de su capacidad política así como de la construcción social positiva o negativa. Según la segunda propuesta del SCF (Sabatier y Weible, 2014, p.116-121), los diseños de las políticas tienen efectos simbólicos y materiales sobre las poblaciones objetivo que impactan sus actitudes y su participación en el proceso político. Las oportunidades estructuradas en las políticas remiten mensajes sobre cómo funciona el gobierno y cómo pueden los grupos objetivo esperar ser tratados. En la tercera propuesta, (Sabatier y Weible, 2014, p.121-124) los autores especifican que las construcciones sociales provienen de reacciones intuitivas y emocionales que son justificadas a posteriori sobre la selección de evidencias. Los actores participantes en la toma de decisión responden y hacen de dichas reacciones a la hora de seleccionar entre racionalidades y herramientas para las políticas. En su cuarta propuesta el SCF (Sabatier y Weible, 2014, p.124-29) estipula que las construcciones de los grupos sociales pueden cambiar entre varias razones por el diseño de las políticas. Los orígenes del cambio en las representaciones sociales pueden surgir de las consecuencias inesperadas o involuntarias de los diseños previos de las políticas. Para terminar, la quinta propuesta del SCF (Sabatier y Weible, 2014, p.129-131) y que para este trabajo es la más relevante, asevera que los tipos y patrones del *PCh* dependen de las variaciones en las construcciones sociales y el poder de los grupos involucrados.

El SCF como modelo presenta varias ventajas, entre las cuales la de ver el ciclo de las políticas públicas como una trayectoria en la cual la retroalimentación deja entender que las políticas surgen en un contexto de confrontación de intereses, pero también entre imaginarios que se entienden, nutren y procesan en función de trayectorias históricas. Tal vez ese sea el mayor aporte del SCF: el dejar claro que las políticas públicas suponen distribución de poder y reflejan relaciones de poder, ambas siendo cambiantes en función de criterios que escapan a la racionalidad y se conectan con procesos inmateriales como los símbolos o prejuicios.

Anexo 1.2. Teoría complementaria Policy Feedback Theory-PFT (Sabatier y Weible, 2014, p.151-181)

El modelo del PFT tiene sus raíces intelectuales en el institucionalismo histórico y sus principales exponentes son Suzanne Mettler y Mallory Sorelle. Según estos autores hay cuatro principales corrientes de investigación actuales sobre el PFT. Algunos estiman que las políticas conforman el sentido de la ciudadanía entendida como la relación entre el gobierno y el ciudadano. Otros defienden que las políticas influyen la manera de gobernar a través de la capacidad de los gobiernos para dirigir y la capacidad de aprendizaje de los funcionarios. La tercera perspectiva se centra en la influencia que tienen las políticas en los grupos de poder, sobre el tamaño e identidad de los grupos, sobre su naturaleza o su capacidad a través del tiempo. La cuarta perspectiva se centra en los efectos de las políticas sobre las agendas políticas y la definición de los problemas políticos. Independientemente de las vías de impacto mismas de las políticas sobre las variables conexas, según Mettler y Sorelle existen mecanismos concretos por los cuales la retroalimentación se da. Esa retroalimentación es entendida como un resultado al tiempo que un condicionante que guía la revisión de las políticas además de impactar sobre las nuevas. La relación entre las instituciones y los ciudadanos se dividirían en dos principales flujos: por un lado, los pagos, servicios y bienes que son intercambiados, por otro las reglas y procedimientos. La participación de los ciudadanos en las interacciones se explicaría porque los beneficios son superiores al coste de participación. Dichos beneficios pueden ser monetarios o intangibles como educación o formación. Ante este tipo de relación, se estarían generando efectos de recursos. Pero las políticas también tendrían igualmente la capacidad de crear efectos interpretativos, al originar las reglas y procedimientos que son interpretados por los ciudadanos. Las dos principales vías de la retroalimentación del PFT se nutren de los aportes teóricos del marco de la construcción social así como de los trabajos de Paul Pierson (1993). El PFT es en cierta medida una síntesis de varios aportes teóricos que al ser integrados por Mettler y Sorelle, tratan de originar una explicación sobre el proceso de las políticas.

En cuanto a los efectos de recursos se refiere, los recursos que son transferidos a través de las políticas públicas tienen un impacto directo sobre la movilización social y política de los ciudadanos. Mettler y Sorelle avisan sin embargo que esto significa que exista una relación causal comprobada entre la distribución de la ayuda y alternancia política, si bien es cierto que

las transferencias de recursos pueden ayudar a crear nuevos grupos políticos de apoyo. En cuanto a los efectos interpretativos de las políticas, éstos pueden ser dinamizados directa o indirectamente por los efectos de recursos. Los dos efectos combinados tendrían la capacidad para modificar las actitudes de los ciudadanos sobre el gobierno. Los factores que condicionaría el efecto interpretativo serían varios y diversos: la identificación de los grupos objetivo, el lenguaje usado, la imagen social que asigna la política a un grupo, la voluntad de participar en los programas en función de las experiencias pasadas, siendo a este nivel relevante la experiencia de los costes y dificultades administrativos (cuanta más burocracia menor propensión a querer participar). En definitiva, los efectos interpretativos pueden generar una visión negativa o positiva de la relación con el gobierno, la cual puede incluso llevar a dismantelar una política (Jacobs & Weaver, 2014). En la misma cabría integrar la percepción frente a la formulación e implementación de la política, puesto que hay que diferenciar entre los que experimentan o participan en la política y los que no.

El modelo teórico de la retroalimentación se basa entonces sobre la repartición de los recursos y la percepción de los ciudadanos sobre la política, condicionando ambos la actitud de los ciudadanos frente a las políticas e inclusive el gobierno. Estos vaivenes son básicos y el marco de Mettler y Sorelle no explica directamente el PCh aunque extendiendo sus variables explicativas, se entendería que el PCh proviene de cambios en las políticas generados en las dos relaciones con los ciudadanos. Mettler y Sorelle, consciente de la juventud de su marco, enumeran los límites que ellos ven a la capacidad explicativa de su propuesta. El primer límite surge de la recolección de datos sobre la retroalimentación, al no existir una propuesta o tendencia metodológica uniforme. Los estudiosos que han tratado de aplicar el modelo han llevado a cabo una gran diversidad de métodos. Lo positivo según Mettler y Sorelle es que con la experimentación metodológica que se ha visto en los años 2010 se están reconociendo vías más eficaces que otras para el estudio.

Anexo 1.3. Teoría complementaria Narrative Policy Framework- NPF (Sabatier y Weible, 2014, p.225-266)

Desarrollado por Mark. K. McBeth, Michael D. Jones y Elizabeth A. Shanahan, es de los más recientes de todos los revisados aquí. Ha sido introducido en la tercera edición de *Theories of the policy process* editado por Weible y Sabatier. Como lo explican los autores, el NPF nace de la necesidad de introducir el factor comunicativo dentro de las teorías sobre el proceso de las políticas públicas, puesto que en las diferentes ediciones anteriores no existían acercamientos más pragmáticos y post-positivistas. Principalmente forjada entre 2005 y 2010, la teoría de la narrativa de las políticas ha ido tomando cuerpo y siendo sometida a investigación. Adaptando una perspectiva estructuralista sobre la narrativa, la definición del concepto dentro del NPF se distancia de la que ha sido desarrollada en otras ciencias sociales. Según McBeth & al. Existen cuatro elementos centrales a tomar en cuenta. Primero está el escenario (*setting*) que corresponde al conjunto de fenómenos consecuentes de las políticas sobre los que la mayoría de los actores están de acuerdo (desde lo legal hasta las condiciones económicas). Segundo, están los personajes, es decir los actores o participantes. Como en las novelas, puede haber héroes, villanos y víctimas. Tercero está la trama, a saber, las relaciones entre los actores en el contexto de la política, de las cuales se derivan las acciones y que tienen un inicio, punto medio y final. El cuarto pilar es moral, puesto que las políticas ofrecen una solución, asemejándose a la moral de una historia.

Una vez explicitados los cuatro centros de la teoría, hay que integrar los supuestos de la teoría en la reflexión. La decisión se da en un contexto de racionalidad limitada donde existen construcciones sociales, donde los significados que los individuos o grupos atribuyen a los hechos, objetos o procesos pueden ir variando. En dicho contexto, la narrativa es percibida como un elemento central en la manera de procesar la información y comunicar, percibiendo que dichas narrativas pueden ser estudiadas y poseen estructuras generalizables. Los autores proponen de hecho un modelo del individuo sintetizado en el concepto de *homo narrans*.

La NPF desarrolla su visión del proceso de las políticas sobre la base de tres niveles de estudio: micro o individual, meso o nivel de grupo / coalición, macro o nivel cultural / institucional. Los autores se basan sobre aportes de la ciencia política, análisis de políticas públicas y otras disciplinas como la psicología para elaborar un marco de supuestos (proponen

10). Este conjunto aporta una definición clara de los individuos en el seno del NPF. Los autores asimilan de hecho en estos los avances hechos sobre los sesgos cognitivos, alejándose de las visiones más teóricas y clásicas del individuo. Ahora bien, el punto fuerte del NPF está en su análisis fundamentado en tres niveles como ya se ha dicho. En el nivel micro McBeth & al., enuncian cinco hipótesis donde ligan el aumento de la consistencia, confianza en el narrador, definición de los participantes con las probabilidades de convencer a través de la narrativa. En cierto modo se trata de asimilar ese modelo del individuo y detectar qué consecuencias tiene sobre el comportamiento del individuo de facto. La mayoría de dichas hipótesis son bastante evidentes, aunque recientemente sometidas a comprobación. Tal vez la teoría del cambio o la capacidad de cambio (es decir inducción al PCh) resida sobre todo el meso análisis. Los autores aseguran que su enfoque es compatible con las teorías del equilibrio interrumpido, así como de las coaliciones promotoras. Existirían a modo de ver de McBeth & al., coaliciones que se diferencian en función de su apoyo o de su oposición a una política. La interacción entre los dos grupos genera las narrativas de las políticas con el fin de defender las posiciones de los actores. Estas narrativas se basan sobre diferentes componentes como lo son las estrategias de narrativas y las creencias vinculadas a la política. Todo el proceso estaría enmarcado en el “escenario”, a saber, el contexto cultural, socioeconómico, legal etc. A partir de ahí los autores proponen también nueve hipótesis sobre el nivel del meso-análisis.

Aunque no existe una verdadera teoría del cambio sino múltiples vías a partir de las estrategias y creencias, el marco del NPF intenta distanciarse de la visión clásica de las políticas, renunciando a fundamentarse en la visión por etapas. El NPF probablemente vaya ganando peso en la literatura sobre las políticas públicas puesto que es capaz de integrar las variaciones del contexto y de los actores. Sin embargo, tal vez al centrar toda la capacidad explicativa en la narrativa deje de lado elementos más inmediatos. Las críticas versadas al enfoque del discurso de Giandomenico Majone pueden servir para describir los límites del NPF, el cual da pistas explicativas relevantes (hasta cierto punto desconexas, al enumerarlas bajo hipótesis y no integrando el todo en una visión más cerrada del cambio).

Anexo 1.4. Teoría complementaria Diffusion of Innovation Models- DOI (Sabatier y Weible, 2014, p.307-359)

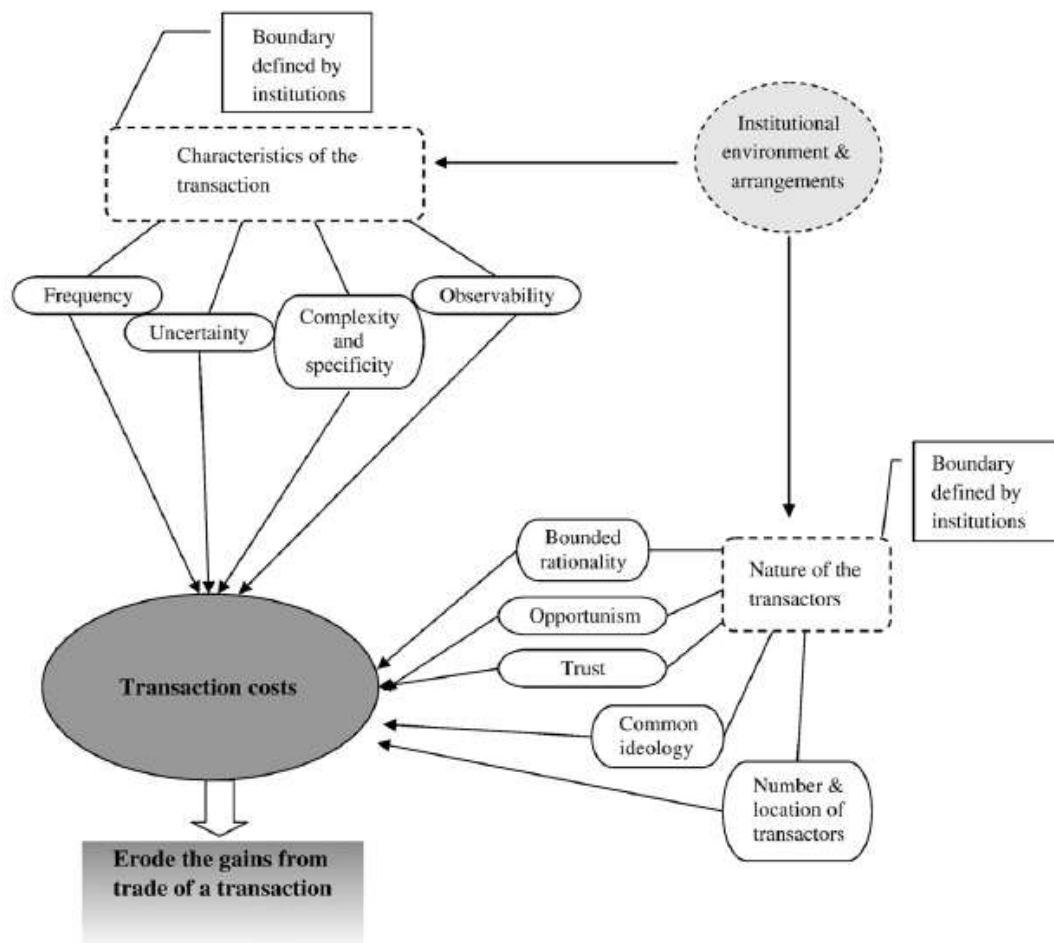
Desarrollado por Frances S. Berry y William D. Berry, el modelo DOI parte de una constatación simple: no se puede entender el proceso de las políticas si no se entiende cómo los gobiernos adoptan nuevos programas. La pista para entender la existencia de rupturas en el incrementalismo es que los gobiernos adoptan innovaciones. El concepto de innovación es más amplio que el que se suele tener en mente, especificando los autores que se diferencia la innovación de la invención en la medida en que la primera suele responder a la difusión de nuevas técnicas a diferentes jurisdicciones nacionales. Es decir, en el DOI uno de los factores que explica la innovación son las redes de relaciones intergubernamentales y redes interadministrativas. Existen dos principales vías explicativas a los nuevos programas de los gobiernos. En primer lugar, están los determinantes internos, es decir motivaciones jurídicas, económicas o políticas que llevan una instancia a innovar. Este sería el terreno explicativo más trabajado por los estudiosos del área. En segundo lugar, se encuentra la difusión, que es principalmente intergubernamental, imitando instancias de gobierno lo que han hecho sus pares tanto a su mismo nivel como superiores o inferiores.

Desde esta perspectiva, la difusión de las innovaciones es la clave explicativa para el *PCh*. Berry y Berry enumeran cinco mecanismos de difusión identificados dentro de la realidad de la práctica política norteamericana. El primero sería el aprendizaje, que se da cuando una jurisdicción los decisores comunican información sobre la eficacia de políticas adoptadas anteriormente por gobiernos. El segundo mecanismo sería la imitación, la cual se da cuando un gobierno imita lo que hace otro por razones de imagen, liderazgo o inclusive ideología. El tercer mecanismo correspondería a la presión normativa, la cual supone que un gobierno implementa una política porque todos los gobiernos alrededor suyo lo están haciendo o por normas compartidas, con el fin de ajustarse a una evolución general. La competencia, vista como el cuarto mecanismo, supone que los decisores implementan una política para preservar ciertas ventajas económicas frente a otras jurisdicciones o para que otras no consigan ventajas sobre ellos. El quinto y último mecanismo enumerado por los autores sería la coerción, la cual parte de la simple dirección desde un gobierno superior quién sugiere o incluso obliga a uno que está jerárquicamente por debajo a adoptar una innovación.

Desde dichos mecanismos, Berry y Berry especifican que su perspectiva es compatible con tres modelos de difusión de la innovación ya existentes (modelo de interacción nacional, modelo de la difusión regional y modelo líder/rezagado). Ahora bien, más allá de esos modelos, los autores especifican que en razón del papel jugado por los grupos de intereses y los medios es más que probable que las innovaciones se vayan difundiendo. Las variables internas dependen pues de muchos factores, tanto trayectoria histórica del gobierno como los medios disponibles o las motivaciones de los actores involucrados. Además, hay que integrar la dimensión electoral, donde los candidatos inseguros tenderían a innovar más con políticas que gusten al electorado y evitar políticas que no gusten.

El modelo DOI ha sido principalmente aplicado a estudios de caso en Estados Unidos y se limita de manera voluntaria a la simple fase de adopción o formulación de políticas, dejando de lado el proceso de las políticas. En cierto modo se puede decir que, al centrarse en las innovaciones, el modelo DOI no es incompatible con otros modelos teóricos. Este enfoque es bastante limitado por no tomar en cuenta el resto del proceso y tiende a simplificar el contexto de la adopción de las políticas, no dejando por ejemplo claro el papel de los grupos de presión o inclusive la institucionalidad entendida como reglas formales e informales. Un problema añadido es que no se puede saber de manera causal cuándo una innovación supone PCh y cuándo no, puesto que no se puede establecer una equivalencia entre innovación y PCh, sobre todo en cuanto a políticas medioambientales se refiere (Alka Sapat, 2004).

Anexo 3. Las influencias de los costes de transacción y sus impactos sobre los beneficios del intercambio



Fuente: tomado de (Coggan, Whitten, & Bennett, 2010, p. 1783)

Anexo 4. Definiciones de seis categorías de costes desde un marco de la eficiencia institucional

Class of costs	Definition
Static transaction costs	The transaction costs incurred in operating under an institutional option.
Institutional transition costs	The transaction costs incurred in effecting change from existing institutional arrangements to a new institutional option.
Institutional lock-in costs	The additional institutional transition costs incurred by 'successor' institutional options (i.e. those eventually chosen as adaptations, transformations or replacements of the option under consideration) due to the impact on institutional path dependencies of the institutional option under consideration.
Static transformation costs	The transformation costs incurred in operating under the technologies or practices that are adopted subject to the influence of the institutional option under consideration.
Technological transition costs	The transformation costs incurred in effecting change from existing technologies or practices to those adopted subject to the influence of the institutional option under consideration.
Technological lock-in costs	The additional technological transition costs incurred by 'successor' technologies or practices (i.e. those chosen under the influence of 'successor' institutional options) due to the impact on technological path dependencies of the institutional option under consideration.

Fuente: tomado de (Marshall, 2013, p.188)

Anexo 5. Enfoques de TCs usados para analizar el sector del agua

Theoretical tradition	Definition of transaction costs	Evaluative criteria	Levels of institutional analysis	Application to water allocation policy
Transaction costs economics (Williamson, 1998)	Costs of information, bargaining and enforcement, including contracting	Efficiency (transaction costs minimisation)	<ul style="list-style-type: none"> • Embeddedness • Institutional environment • Governance 	McCann and Easter (2004), Easter and McCann (2010)
Path dependency and adaptive efficiency (North, 1990, 1994)	Costs of specifying and enforcing the exchange	Adaptive efficiency (cf. Marshall, 2005)	<ul style="list-style-type: none"> • Resource allocation • Institutional lock-in • Institutional transition 	Challen (2000), Heinmiller (2009)
Collective action and common pool resources (Ostrom, 1990)	Costs of collective action (exclusion, monitoring and enforcement)	Robustness, resiliency & sustainability	<ul style="list-style-type: none"> • Static transaction • Constitutional • Collective choice (transformation) • Operational 	Schlager (2005), Schlager and Blomquist (2008)

Notes:

- (1) Typology of transaction costs in the Williamson tradition has been advanced by McCann et al. (2005). The typology of transaction costs in the North tradition has been developed by Challen (2000) and Marshall (2005, 2013-this issue), Marshall (2005) and Carey and Sunding (2001) develop North's criterion of adaptive efficiency, see also Garrick and Aylward (2012).
- (2) Each tradition emphasises interactions across levels of action; accordingly, there is not a one-to-one correspondence between any given level of action. Ostrom's constitutional level actions, for example, could feasibly relate to actions at all levels of the Williamson framework.

Fuente: tomado de (Dustin Garrick, Whitten, & Coggan, 2013, p.197)

Anexo 6. Estadística sobre la evolución del número de publicaciones que estudian las políticas medioambientales desde los TCs (en número de artículos por año)

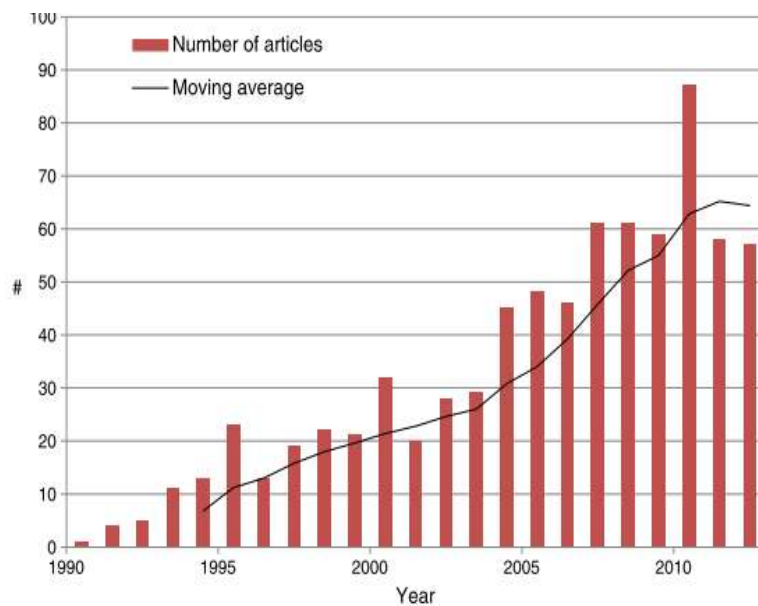


Fig. 1. Articles on transaction costs and environmental policy (number of articles per year and five-year moving average). The figure compiles the results of literature search queries for the combination of 'transaction costs' and the following terms: environmental policy, water, land, biodiversity, energy, climate change, pollution, climate, forestry, conservation, ecosystem, and forest. The results of each query were combined using the Boolean union operation to include each article once even if it contains multiple search terms. Source: ISI Web of Knowledge, as of October 31, 2012.

Fuente: tomado de Garrick, McCann & Pannell (2013, p. 183)

Anexo 7. Los costes de transacción por etapas de las políticas

Policy stage	Transaction cost type and incidence	
	Public sector (national, sub-national, local governments)	Private sector
Stage 1, policy formulation and decision-making	Policy formulation and decision costs for legislative branch Policy formulation and decision costs for agencies	Lobbying costs for polluters, environmentalists, labor unions, consumers, other stakeholders
Stage 2, policy implementation	Cost of regulatory development and legal actions for agencies Cost of legal actions for the judicial branch	Lobbying/legal costs for polluters, environmentalists, labor unions, consumers, other stakeholders
Stage 3, policy operation	Administration, monitoring, enforcement costs for agencies Enforcement costs/other legal costs for judicial branch	Administration, monitoring, enforcement costs for polluters and other impacted stakeholders Legal costs of enforcement and other legal actions for polluters

Fuente: tomado de (Krutilla, 2010, p. 275)

Anexo 8. Categorías y tipos de costes de transacción en la formulación y uso de políticas medioambientales

Activity category	Time period	How are transaction costs experienced by	
		Policy administrator/public	Private parties
1. Research, information gathering and analysis and policy design	Prior to implementation	Time and resources associated with investigating the problem and the benefits and costs of alternate solutions	Time and resources of policy analysis (consultation, etc.) and information collection to enable future compliance and for lobbying
	Development and implementation	Time and resources associated with refining policy design such as trials, public consultation, training, development of procedures, investment in monitoring and auditing infrastructure	Time and opportunity cost of involvement in trials, Time and resources invested in learning about the policy, investment in resources to enable monitoring compliance
	Ongoing	Time and resources invested in policy review and adjustment, information collection to support legal proceedings, auditing, monitoring and enforcement	Time and resources to find trading partners, research contractual needs, understand policy amendments or application in different circumstances, conduct monitoring and support legal proceedings
2. Enactment	Development and implementation	Time and resources invested in policy briefing and policy change. Time and resources (staff, printing costs) of preparing background documentation for legislation changes (if required)	Time and resources of lobbying the agencies either for or against a new policy (meetings, materials). Opportunity cost of waiting for legislation finalisation and clarity of allowable actions
3. Establishment	Development and early implementation	Time and resources in hiring and training staff, purchasing equipment, advertising	Time and resources of hiring and training staff and purchasing equipment
4. Implementation, including contracting	Implementation and ongoing	Time and resources invested in implementing policy, allocating permits, brokering contracts, verifying contracts	Time and resources to negotiate and finalise contracts
5. Support and administration	Ongoing	Time and resources invested in assessing applications, auditing processes, keeping records, interpreting policy	Time and resources invested in doing applications and keeping records
6. Monitoring	Ongoing	Time and resources invested in auditing compliance and reporting on effectiveness	Time and resources associated with activities to present monitoring data and comply with monitoring process
7. Enforcement	Ongoing	Opportunity cost of time to engage in enforcement. Cost of litigation (if required)	Opportunity cost of time, fines and legal costs

Sources: Thompson, 1999; McCann and Easter, 1999; Falconer and Whitby, 1999; McCann et al., 2005; Buitelaar, 2007; Kuperan et al., 2008; Ofel Mensah, 2008.

Fuente: tomado de (Coggan, Whitten, & Bennett, 2010, p. 1779)

Anexo 9. Relaciones entre tres clasificaciones de costes de transacción

Modified Hanna (1995) classes	Modified McCann et al. (2005) classes	Challen (2000) classes	
Ex ante transaction costs	Research and information		
	Enactment or litigation	Dynamic transaction costs	Institutional transition costs
	Design and implementation		
Ex post transaction costs	Support and administration		
	Contracting		
	Monitoring and detection	Static transaction costs	Static transaction costs
	Prosecution and enforcement		
	Adaptation or replacement	Dynamic transaction costs	Institutional lock-in costs

Fuente: tomado de (Marshall, 2013, p. 189)

Anexo 10. Comparación transaccional entre dos políticas sobre el uso de tierras en Zambia

M. Musole / Progress in Planning 71 (2009) 43–85

Land policy	Policy attributes	Implications for property rights	Implications for transaction costs		Effects on land transactions
			State sector	Private sector	
1975 policy	<ol style="list-style-type: none"> 1. Converted freeholds into leaseholds. 2. Ignored land value. 3. Intervened in all land dealings (e.g. sell, transfer, assign, sublet, mortgage, charge, etc.). 4. Adopted state ownership character form. 5. Largely disregarded other institutions. 	<ul style="list-style-type: none"> • Policy attributes (1, 2 and 3), in particular, reduce incentives, increase risk and diminish return. • Most attributes attenuate the bundle of property rights (use/exclusivity, transferability duration and flexibility) in different ways and to varying extents. • Failure to take into account other institutions may have undermined its effectiveness. <p>This is a recipe for policy failure.</p>	Entails increased institutional costs; especially, monitoring and enforcement costs.	Imposes compliance costs, and increases market and non-market transaction costs.	<p>Mostly negative, due to the adverse impact on property rights and transaction costs. This, therefore, stifles:</p> <ul style="list-style-type: none"> • trade • land supply; and potentially leads to: • further higher land/property prices.
1995 policy	<ol style="list-style-type: none"> 1. Continued with leasehold tenure. 2. Did not disregard land value. 3. Curtailed the extent of interventions in land dealings. 4. Continued with state ownership character form. 5. Attempted to link policy with support institutions. 	<ul style="list-style-type: none"> • This is a mixed bag; some attributes have the same effects as the 1975 policy (e.g. attributes 1 and 4). Others (e.g. 2, 3 and 5) enhance property rights. 	<p>Imposes comparatively fewer institutional costs, as some monitoring and enforcement costs are avoided (e.g. by engaging attributes 2, 3 and 5).</p>	<p>Imposes relatively lower compliance and market transaction costs (due to enhanced property rights). But because of attributes 1 and 4, still laden with non-market transaction costs.</p>	<p>Some positive; and others negative. Positive effects emanate from enhanced property rights and marginal reductions in transaction costs. The inability of the policy to completely transform the structure of property rights means that its adverse impact on transaction costs remains largely unchanged.</p> <p>This, in turn, suggests that the problems of trade, land supply, and rising land/property prices posed by the 1975 policy remain largely unresolved.</p>

Fuente: tomado de (Musole, 2009, p.76)

Anexo 11. Cronología de los TCs y cuándo deben de ser medidos

Type of Cost	Baseline	Development	Early Implementation	Full Implementation	Established Program
Research and information					
Enactment or litigation					
Design and implementation					
Support and administration					
Contracting					
Monitoring and detection					
Prosecution and enforcement					
Transaction cost measurement activity:	<i>Ex ante</i> measurement	Data collection	Data collection	Data collection and preliminary <i>ex post</i> estimates	Finalized <i>ex post</i> estimates

Shaded areas indicate that the type of transaction cost is incurred during this stage.

Fuente: tomado de McCann et al. (2005, p.534)

Anexo 12. Tipos de costes de transacción y recomendación sobre el método de su medición

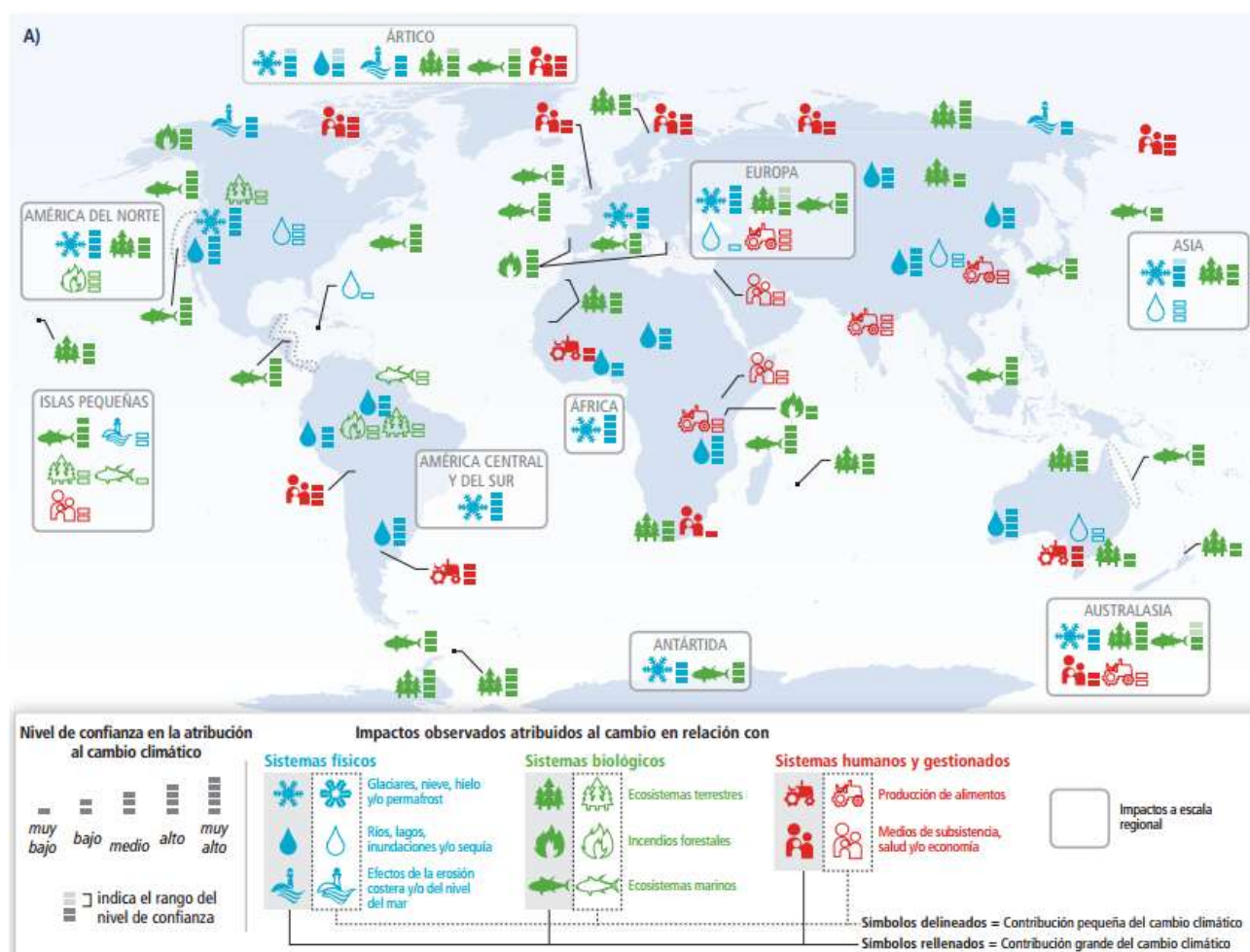
Type of cost and recommended measurement methods				
Type of cost	<i>Ex ante</i>		<i>Ex post</i>	
	Implicit	Explicit	Implicit	Explicit
Research and information	1, 2	5	1	1, 3, 4, 5
Enactment or litigation	1, 2		1	1, 3, 4, 5
Design and implementation	1, 2	5	1	1, 3, 4, 5
Support and administration	1, 2		1	1, 3, 4, 5
Contracting	1, 2	5	1	1, 3, 4, 5
Monitoring/detection/ conflict resolution	1, 2	5	1	1, 3, 4, 5
Prosecution/enforcement	1, 2	5	1	1, 3, 4, 5

(1) Surveys or interviews of government personnel and stakeholders; *ex post* results from other studies; (3) government reports; (4) financial accounts; (5) proposed budgets.

Fuente: tomado de McCann, Colby, Easter, Kasterine & Kuperan (2005, p.537)

Anexo 13. El cambio climático y la toma de decisiones

Anexo 13, Figura 1. Distribución de los impactos atribuidos al cambio climático en función del sector y de la certeza del origen antropogénico



Fuente: tomado de (Field et al., 2011, p. 7)

Anexo 13, Figura 2: Procesos de decisión vinculados a la adaptación al cambio climático

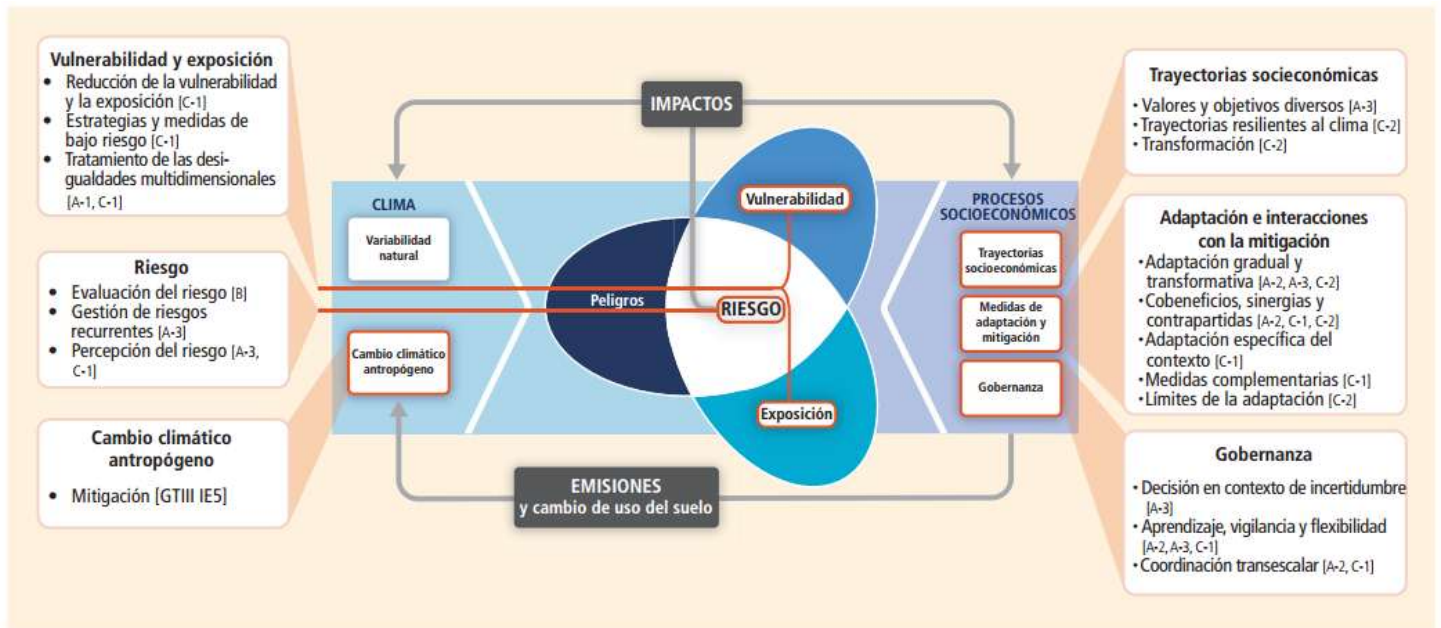
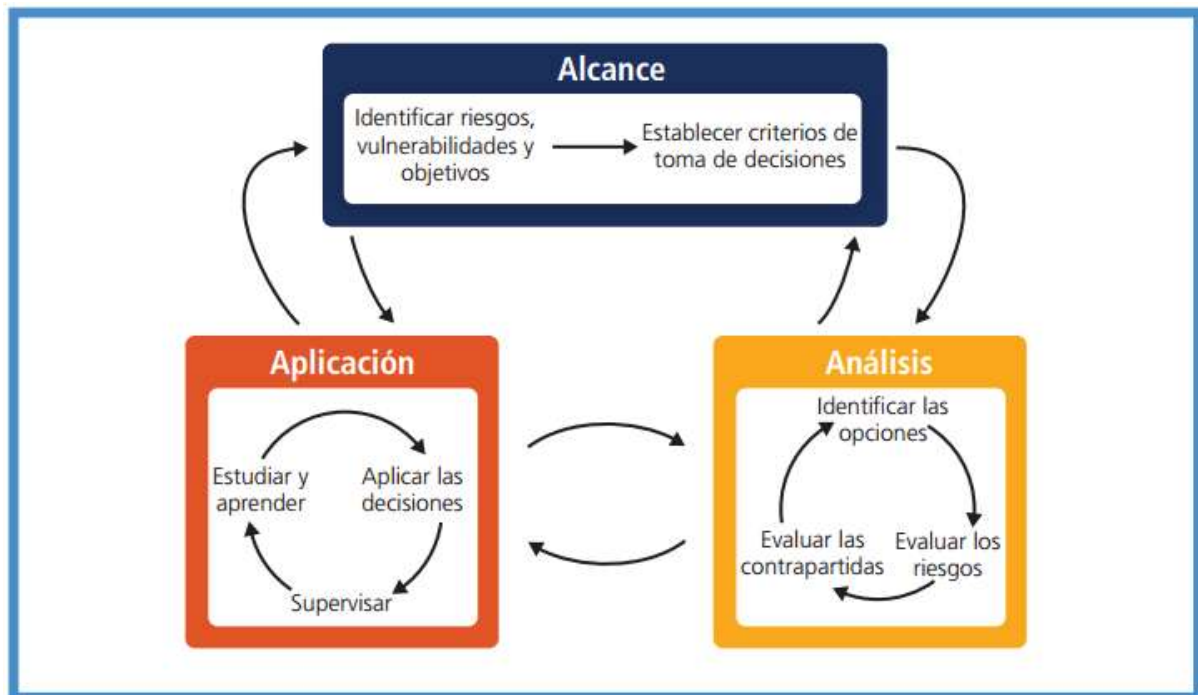


Figura RRP.8 | El espacio de soluciones. Conceptos básicos de GTII IE5, donde se ilustran los puntos de entrada y los enfoques, junto con sus intersecciones, así como las principales consideraciones de la gestión de riesgos conexos al cambio climático, que se evalúan y se presentan en el presente informe. Las referencias entre corchetes indican secciones de este Resumen para responsables de políticas con las correspondientes conclusiones de la evaluación.

Fuente: tomado de (Field et al., 2011, p.26)

Anexo 13, Figura 3: Procesos de decisión vinculados a la adaptación al cambio climático



Fuente: tomado de (Field et al., 2011, p.9)

Anexo 14. Cuestionario sobre la política pesquera



EU Common Fisheries Policy

This questionnaire is for a PhD research about policy change.
We won't use any names and the results are only for research purposes.
There are only 15 questions.

* Required

Gender *

Age *

Did you participated directly or indirectly in the common fisheries policy reform (2013)?

- ☐ Yes
☐ No

How would you qualify your participation?
From 1 to 5

1 2 3 4 5

Very low ☐ ☐ ☐ ☐ ☐ Very high

Have you worked directly or indirectly with the fishing sector?

- ☐ Yes
☐ No

Do you think that the new common fisheries policy (2013) is simpler than the precedent one?

- ☐ Yes
☐ No

How would you qualify the complexity of the precedent fisheries policy?

1 2 3 4 5

Very low ☐ ☐ ☐ ☐ ☐ Very high

How would you qualify the complexity of the new fisheries policy?

1 2 3 4 5

Very low ☐ ☐ ☐ ☐ ☐ Very high

Do you think that information costs had an influence on the decision-making process?

Information costs = costs incurred for obtaining information used in decision making

- ☐ Yes
☐ No

How much do you think information costs have lowered?

1 2 3 4 5

Very little ☐ ☐ ☐ ☐ ☐ Very much

How much do you think information costs have been spread between stakeholders?

1 2 3 4 5

Very little ☐ ☐ ☐ ☐ ☐ Very much

Do you think that the implementation costs had an influence on the decision-making process?

☐ Yes

☐ No

How much do you think implementation costs have lowered?

1 2 3 4 5

Very little ☐ ☐ ☐ ☐ ☐ Very much

How much do you think implementation costs have been spread between stakeholders?

1 2 3 4 5

Very little ☐ ☐ ☐ ☐ ☐ Very much

Do you think that ethical considerations had an influence on the decision-making process?

☐ Yes

☐ No

How much do you think ethical values have changed between fishery policies?

1 2 3 4 5

Very little ☐ ☐ ☐ ☐ ☐ Very much

Do you think that ethical considerations had an influence on the decision-making process?

☐ Yes

☐ No

How much do you think ethical values have changed between fishery policies?

1 2 3 4 5

Very little ☐ ☐ ☐ ☐ ☐ Very much

How much do you think policy ethical values are shared between stakeholders?

1 2 3 4 5

Very little ☐ ☐ ☐ ☐ ☐ Very much

According to you, what are the reasons that explain the policy change?

Submit

Never submit passwords through Google Forms.

100%: You made it.

Powered by
Google Forms

This content is neither created nor endorsed by Google.
[Report Abuse](#) - [Terms of Service](#) - [Additional Terms](#)

Fuente: elaboración propia

Anexo 15. Listas de envío de *stakeholders* de la PPC para la encuesta y resumen de las respuestas

Tabla 1: Lista de envío <i>stakeholders</i> (Mar del Norte)			
País	Organización	Representative	E-Mail
Bélgica	Rederscentrale	Emiel Brouckaert	emiel.brouckaert@rederscentrale.be
Bélgica	Stichting voor Duurzame Visserij Ontwikkeling	Luc Corbisier	luc.corbisier@sdvo.be
Reino Unido	National Federation of Fishermen's Organisations	Barrie Deas	barrie@nfpo.org.uk
Unión Europea	European Anglers Alliance	John Crudden	john.crudden@osi.ie
Unión Europea	European Bureau for Conservation and Development	Despina Symons	despina.symons@ebcd.org
Reino Unido	Royal Society for the Protection of Birds	Kara Brydson	kara.brydson@rspb.org.uk
Reino Unido	ClientEarth	Liane Veitch	lveitch@clientearth.org
Bélgica	Belgische groepering van de visindustrie - Fédération Belge de l'industrie du poisson	Mr. Francis PIL	francis.pil@marineharvest.com
Dinamarca	Danish Seafood Association	Mr. Peter BAMBERGER	peter.bamberger@danishseafood.org
Finland	Finnish Fish Processors' Association (of the Finnish Food & Drink Industries' Federation)	Mrs Anna VAINIKAINEN	anna.vainikainen@etl.fi
Francia	Association Des Entreprises de Produits Alimentaires Elaborés (ADEPALE)	Mr. Pierre COMMERE	pcommere@adepale.org
Francia	Syndicat National du Commerce Extérieur des Produits Congelés et Surgelés (SNCE)	Mr. Jean-François THIAULT	pcommere@adepale.org
Francia	Union du Maréyage Français (U.M.F.)	Mr. Gaël MICHEL	jquinet@snce.org gmichel@mareyeurs.org
Alemania	Bundesverband der deutschen Fischindustrie und des Fischgrosshandels e.V.	Mr. Matthias KELLER	bvfisch@t-online.de
Irlanda	The Irish Fish Processors and Exporters Association (IFPEA)	Mr O CINNEIDE Lorcan	lorcan@ifpea.ie
Italia	Associazione Nazionale Conservieri Ittici e delle Tonnare (A.N.C.I.T.)	Mr. Valerio BORDONI	g.rimoldi@aiipa.it v.bordoni@aiipa.it
Italia	Associazione Italiana Industrie Prodotti Alimentari (A.I.I.P.A.)	Mrs. Franca PERON	f.peron@aiipa.it
Países Bajos	Visfederatie	Mr. Guus PASTOOR	visfederatie@pvis.nl
Portugal	Associação Nacional dos Industriais de Conservas de Peixe (ANICP)	Mr. Narciso CASTRO E MELO	castroemelo@anicp.pt
Portugal	Associação da Indústria Alimentar pelo Frio (ALIF)	Mr. Manuel TARRE	ancipa@netcabo.pt geral@alif.pt
España	Asociación Nacional de Industrias de Elaboración de Productos del Mar (ANIE)	Mrs. Anna BOULOVA	prodmar@conxemar.com
España	Asociación Nacional de Fabricantes de Conservas de Pescados y Mariscos (ANFACO)	Mr. Juan M. VIEITES	jvieites@anfaco.es

		BAPTISTA DE SOUSA,	
España	Asociación Nacional de Fabricantes de Conservas de Pescados y Mariscos (ANFACO)	Mr. José C. CASTRO NEILA	jccastro@anfaco.es
España	Asociación Española de Mayoristas, Importadores, Transformadores y Exportadores de Productos de la Pesca y Acuicultura (CONXEMAR)	Mr. J.A. MOZOS	conxemar@conxemar.com
Suecia	FISKBRANSCHENS RIKSFÖRBUND	Mr. Yngve BJÖRKMAN	_yngve.bjorkman@fiskbranschen.se
Reino Unido	FDF – Food & Drink Federation – Seafood Group	Mr. Andrew KUYK	andrew.kuyk@fdf.org.uk
Noruega	Norwegian Seafood Federation (FHL)	Mr. Geir Ove YSTMARK	Geir.Ove.Ystmark@fhl.no
Marruecos	UNION NATIONALE DES INDUSTRIES DE LA CONSERVE DE POISSON (UNICOP)	Mr. Mohamed BICHA	mohamedb@aveiro-maroc.com
Bélgica	BIRDLIFE INTERNATIONAL	Philippe Funcken	philippe.funcken@natagora.be
Dinamarca	Dansk Ornitologisk Forening (DOF)		dof@dof.dk
Islas Feroe	Faroese Ornithological Society		ffff@kallnet.fo
Finlandia	BirdLife Suomi		office@birdlife.fi
Francia	Ligue pour la Protection des Oiseaux (LPO)		lpo@lpo.fr
Alemania	Nature And Biodiversity Conservation Union (NABU)		nabu@nabu.de
Islandia	Fuglavernd		fuglavernd@fuglavernd.is
Irlanda	BirdWatch Irlanda		_info@birdwatchIreland.ie
Italia	Lega Italiana Protezione Uccelli (LIPU)		info@lipu.it
Países Bajos	Society for the Protection of Birds (VBN)		info@vogelbescherming.nl
Noruega	Norwegian Ornithological Society (NOF)		nof@birdlife.no
España	SEO/BirdLife		seo@seo.org
Suecia	Swedish Ornithological Society (SOF)		info@sofnet.org
Suiza	SVS/BirdLife Switzerland		svs@birdlife.ch
UE	EUROPEAN BUREAU FOR CONSERVATION AND DEVELOPMENT		ebcd.info@ebcd.org
UE	European Fisheries Control Agency	Patricia Sánchez Abeal	patricia.sanchezabeal@fca.europa.eu
Reino Unido	MARINE INGREDIENTS	Anne Mette Bæk Jespersen	ambj@maring.org
Reino Unido	SCOTTISH FISHERMAN ASSOCIATION	Sandy Ritchie	sandyritchie541@btinternet.com
Reino Unido	Anglo Scottish Fishermen's Association	David Shiel	fishingboatman@tiscali.co.uk
Reino Unido	Clyde Fishermen's Association	Elaine Whyte	ew@clydefish.org
Reino Unido	Fishing Vessel Agents & Owners Association (Scotland) Limited	Mr Bill McKenzie	bill.mckenzie@donfishing.com

Reino Unido	Mallaig and North-West Fishermen's Association Limited	Tom Bryan-Brown	mnwfa@btconnect.com
Reino Unido	Orkney Fisheries Association	Fiona Matheson	orkneyfisheries@btconnect.com
Reino Unido	Scallop Association	John Hermse	Scallop@btconnect.com
Reino Unido	Scottish Pelagic Fishermen's Association Limited	Ian Gatt	ian.gatt@scottishpelagic.co.uk
Reino Unido	Scottish White Fish Producers' Association	Anne-Marie Summers	anne-marie@swfpa.com
Reino Unido	Shetland Fishermen's Association	Simon Collins	simon@shetlandfishermen.com

Fuente: elaboración propia usando datos de las páginas web de las entidades (consultadas entre el 01/02/2015 y 05/02/2015)

Tabla 2: Lista de envío <i>stakeholders</i> (reservas pelágicos)			
País	Organización	Representative	Email
España	CEPESCA (Confederación Española de Pesca)	Rocío Béjar Ochoa	cepesca@cepesca.es
España	CEPESCA (Confederación Española de Pesca)	Javier Garat Pérez	cepesca@cepesca.es
Dinamarca	Danmarks Pelagiske Producentorganisation	Esben Sverdrup-Jensen	es@pelagisk.dk
Unión Europea	EU Fishmeal Association	Anne Mette Baek Jespersen	ambj@maring.org
Unión Europea	European Bureau for Conservation and Development	Konstantinos Kokosis	konstantinos.kokosis@ebcd.org
Irlanda	Killybegs Fisherman's Organisation	Sean O'Donoghue	kfo@kfo.ie
Unión Europea	Dutch Pelagic Freezer-Trawler Association	Gerard van Balsfoort	gbalsfoort@pelagicfish.eu
Reino Unido (Escocia)	Scottish Pelagic Fishermen's Association (SPFA) Ltd	Ian Gatt	ian.gatt@scottishpelagic.co.uk

Fuente: elaboración propia usando datos de las páginas web de las entidades (consultadas entre el 10/02/2015 y 13/02/2015)

Tabla 3: Lista de envío <i>stakeholders</i> consejo consultivo (Mar Mediterráneo)			
País	Organización	Representativ e	Email
Croacia	HGK - Croatian Chamber of Economy	Sabina Škrtić	poljopriveda@hgk.hr
Croacia	HGK - Croatian Chamber of Economy	Krstina Mišlov	kmislov@yahoo.com
Croacia	HGK - Croatian Chamber of Economy	Dragutin Ranogajec/ Danijel Strugar	danijel.strugar@optinet.hr
Croacia	HGK - Croatian Chamber of Economy	Maja Heberling	maja@obrtnicka-komora-rijeka.hr
Francia	CRPMEM CORSE - Comité Régional des Pêches Maritimes et des Elevages Marins de Corse	Gérard Romiti // Jessica Dijoux	crpmem.corse@wanadoo.fr
Francia	CRPMEM LR - Comité Régional des Pêches Maritimes et des Elevages Marins du Languedoc Roussillon	Marc Planas // Cécile Pagès	crpmem.lr@wanadoo.fr
Francia	CRPMEM PACA - Comité Régional des Pêches et des Elevages Marins PACA	Christian Molinero // Clara Hénissart - Souffrir	crpmem.paca@wanadoo.fr
Grecia	PASEGES - Panhellenic Confederation of Unions of Agriculture Cooperatives	Maria Papadopoulou	papadopoulou@paseges.gr
Grecia	PASEGES - Panhellenic Confederation of Unions of Agriculture Cooperatives	Ioannis Kolyvas // Maria Papadopoulou	info@paseges.gr
Grecia	PEPMA - Panhelleni Union of Middle Range Fisheries	Dimitrios Taoultzis // Kleio Psarrou	pepma@the.forthnet.gr
Italia	AGCI Agrital	Giampaolo Buonfiglio // Raffaella De Rosa	segreteria.presidenza@agciagrital.coop
Italia	AGCI Agrital	Giampaolo Buonfiglio // Raffaella De Rosa	info@agciagrital.coop
Italia	Federconsumatori	Rosario Trefiletti / Sabrina Soffientini	s.soffientini@federconsumatori.it
Italia	Federcoopesca	Paolo Tiozzo // Gilberto Ferrari	federcoopesca@confcooperative.it
Italia	Federpesca	Antonio La Rocca /	federpesca@federpesca.it

Italia	Federpesca	Gabriella Silvestri	gabriella.silvestri@federpesca.it
Italia	FIPSAS - Federazione Italiana Pesca Sportiva e Attività Su bacquee	Claudio Matteoli // Sergio Schiavone	segreteria@fipsas.it
Italia	Lega Pesca	Ettore Iani	presidente@legapesca.it
Italia	Lega Pesca	Maria Teresa Spedicato	spedicato@coispa.it
Italia	Lega Pesca	Gaia Rampon	g.rampon@legapesca.it
Italia	Legambiente	Vittorio Cogliati Dezza	l.stasi@legambiente.it
Italia	Legambiente	Sebastiano Venneri	l.stasi@legambiente.it
Malta	GKTS - Ghaqda Koperattiva Tas Sajd	Joseph Demicoli/Paul Piscopo	info@fishkoop.com
Slovenia	KGZS - Chamber of Agriculture and Forestry	Cvetko Zupančič	kgzs@kgzs.si
Slovenia	KGZS - Chamber of Agriculture and Forestry	Snežana Levstik	sneza.levstik@go.kgzs.si
Slovenia	KGZS - Chamber of Agriculture and Forestry	Gabrijela Salobir	gabrijela.salobir@kgzs.si
España	CEPESCA - Confederación Española de Pesca	Javier Garat Pérez /José Maria Gallart	cepesca@cepesca.es
España	FNCCP - Federació Nacional Catalana De Confraries De Pescadors	Eusebi Esgleas i Parés // Marta Suriol	fnccp@confrariespescadors.cat
España	IVEAEMPA	Iolandra Piedra Mañes // Joan Parera	federacion@iveaempa.org
España	UNACOMAR - Unión Nacional de Cooperativas del Mar de España	Antonio Marzoa Dopico // Maria Dolors Ribas Barris	unacomar@terra.es

Fuente: elaboración propia usando datos de las páginas web de las entidades (consultadas entre el 05/02/2015 y 08/02/2015)

Tabla 4: Lista de envío <i>stakeholders</i> consejo consultivo (Mar Báltico)		
Organización	Nombre	Email
The Fishermen's Association of Bornholm and Christians	Thomas Thomsen	thomas.bch@mail.dk
Danish Fishermen P.O	Kim Kær Hansen	kim@fisker.mail.dk
Estonian Fishermen's Association	Mart Undrest	undrest@hotmail.com
Federation of Finnish Fisheries Associations	Vesa Karttunen	vesa.karttunen@ahven.net
Finnish Fishermen's Association	Makkku Saiha	markku.saihaitameri.net
German Cutter-and Coastal-Fishermen's Association	Lothar Fischer	info@deutscher-fischerei-verband.de
Union of German Cutter Fishery	Peter Breckling	info@deutscher-fischerei-verband.de
Latvian Fisheries Association	Inarijs Voits	zv.flote@et.lv
Lithuanian Fisheries Producers' Association	Alfonsas Bargaila	lfpa@takas.lt
Association of Fishermen's of Sea- PO	Ireneusz (Irek) Wójcik	iwojcik@mir.gdynia.pl
National Chamber of Fish Producers	Krzysztof Stanuch	baltic@balticnet.pl
Swedish Fishermen's Federation	Tore Johnsson	tore@yrkesfiskarna.se
Swedish Fishermen's Federation	Pehr Eriksson	pehr.e.eriksson@telia.com
European Transport Workers' Federation	Karsten Kristensen	karsten.kristensen@3f.dk
Federation of National Org. of Importers and Exporters of Fish (AIPCE-CEP)	Alex Olsen	alex.Olsen@espersen.dk
Alliance of Social and Ecological Consumer Organizations	Kenneth Rasmussen	kr@aktiveforbrugere.org
Coalition Clean Baltic	Nils Höglund	nils.hoglund@ccb.se
European Anglers Alliance	Anders Karlsson	anders.karlsson@sportfiskarna.se
German Angling Association	Dr. Stefan Spahn	s.spahn@dafv.de
The Fisheries Secretariat	Wendy Broadgate	wendy.broadgate@fishsec.org
World Wide Fund for Nature	Ewa Milewska	EMilewska@wwf.pl
Finnish Association for Nature Conservation	Tapani Veistola	tapani.veistola@sll.fi
BalticSea 2020	Mogens Schou	mogens.schou@outlook.com

Fuente: elaboración propia usando datos de las páginas web de las entidades (consultadas entre el 10/02/2015 y 15/02/2015)

Tabla 5: Lista de envío <i>stakeholders</i> consejo consultivo de larga distancia		
Organización	Nombre	Email
ADAPI - Associação dos Armadores de Pesca Industrial	António Schiappa Cabral	adapi.pescas@mail.telepac.pt
EBCD	Despina Symons	despina.symons@ebcd.org
CFFA-CAPE	Béatrice Gorez	cffa.cape@scarlet.be
Seas At Risk	Monica Verbeek	mverbeek@seas-at-risk.org
SSNC	Kajsa Garpe	kajsa.garpe@naturskyddsforeningen.se
Danish Society for a Living Sea	Erik Bjørn Olsen	ebogmt@gmail.com
WWF	Raúl García	pescas@wwf.es
OCEANA	María José Cornax	mcornax@oceana.org
Danish Pelagic Producer Organisation (DPPO)	Esben Sverdrup-Jensen	po@pelagisk.dk
Estonian Long Distance Fishing Association (ELDFA)	Hjalmar Vihljamson	hjalmar@reyktal.is
German Deep Sea Fisheries Association	Haraldur Gretarsson	hg@dfu.de
Killybegs Fishermans Organisation (KFO)	Sean O'Donoghue	killybegsfishermenscoop@eircom.net
National Federation of Fishermen's Organisations (NFFO)	Nigel Atkins	nigel.atkins@ukfisheries.net
North Atlantic Producers Organisation (NAPO)	Bougoslaw Szemioth	szemioth@paop.org.pl
ORTHONGEL	Michel Goujon	mgoujon@orthongel.fr
VIANAPESCA	Francisco Portela Rosa	portelarosa@net.sapo.pt
ETF	Livia Spera	l.spera@etf-europe.org
AIPCE-CEP	Pierre Commerce	pcommere@adepale.org
ANFACO	José Carlos Castro	jccastro@anfaco.es

Fuente: elaboración propia usando datos de las páginas web de las entidades (consultadas entre el 20/02/2015 y 22/02/2015)

Tabla 6: Lista de envío <i>stakeholders</i> Comité Ejecutivo "South-Western Waters AC"		
Organización	Nombre	Email
ADAPI	António Schiappa Cabra	adapi.pescas@mail.telepac.pt
EAFPA	Cintia Machado	cintia.machado@lotacor.pt
Rede Portuguesa das Mulheres da Pesca-AKTEA	Cristina Moço	cristina.moco@mutuapescadores.pt
EDOPA	David Milly	fedopa@fedopa.com
Puerto de Celeiro	Eduardo Miguez	adjunto.direccion@puertocelero.com
Asociación de Armadores de Buques de Pesca de Marín		fcoteijeira@opromar.e.telefonica.net
ANOPCERCO	Humerbto Manuel Batista	opcentro.amap@mail.telepac.pt
EAA	Jan Kappel	email@eaa-europe.org
AAPLCLZO	Jeronimo Alexandre Rato	aaplclzo@sapo.pt
Confederación Española Pesca Marítima de Recreo	Jose Antonio Beiro	info@fedpemars.es
ANFACO	Juan Vieties	ffernandez@anfaco.es
ETF	Juan Manuel Trujillo	r.gelmini@etf-europe.org
ANOP	Julien Lamothe	julien.lamothe@pecheursdebretagne.eu
SDVO	Luc Corbisier	luc.corbisier@sdvo.be
OPPAO	Luis Francisco Marin Andrès	oppao@wanadoo.es
OPEGUI	Miren Garmendia	fecopegui@fecopegui.net
SEAS AT RISK	Monica Verbeek	mverbeek@seas-at-risk.org
WWF	Raul Garcia	pescas@wwf.es
CNPMEM	Serge Larzabal	cnpmem@comite-peches.fr
Federación Gallega de Cofradías de Pescadores	Sergio López	confrariasgalicia@confrariasgalicia.org
LPN - Ligua para a Potecção da Natureza	Silvia Lourenço	lpn.natureza@lpn.pt
OP Pêcheurs de Bretagne	Yves Foezon	yves.foezon@pecheursdebretagne.eu

Fuente: elaboración propia usando datos de las páginas web de las entidades (consultadas entre el 26/02/2015 y 28/02/2015)

Tabla 7: Lista de envío <i>stakeholders</i> varios consejos consultivos		
Organización	Nombre	Email
Secretaría del RAC del Mediterraneo	Rosa Caggiano	segreteria@racmed.eu
Asociación francesa de Aéreas marinas protegidas	François Gauthiez	francois.gauthiez@aires-marines.fr
Presidente de CEPESCA y de EUROPECH	Javier Garat	javiergarat@cepesca.es
Representa Islandia en Pesca	Matthiasson Steinar	Steinar.Matthiasson@utn.stjr.is
Secretario del RAC del Noroeste Atlantico		rodriguez@bim.ie
Asociación de los productores y pescadores de atún		eurothon@agep.eu
Asociación UK de pescadores	(Presidente Barrie Deas)	barrie@nffo.org.uk
Presidente de la Asociación de pescadores congeladores de peces pelágicos	Gerald Van Balsfoort	gbalsfoort@pvis.nl
Presidente de la Asociación de pescadores de Escocia	Bertie Armstrong	b.armstrong@sff.co.uk
Representante de Pesca de Ferroe Islands		kates@tinganes.fo;
Secretario General de la Asociación Europea de Acuicultores	Courtney Hough	Courtney@feap.info
Secretario General de la Asociación Europea de Productores de Pescado	Emiel Bouckaert	emiel.brouckaert@rederscentrale.be
Presidente de la Asociación Irlandesa de Pescadores	Sean O'Donoghue	kfo@kfo.ie
Representante de la ONG Seas at Risk en Bruselas	Bjorn Stockhausen	bstockhausen@seas-at-risk.org
Encargada de Pesca en la oficina de Bruselas de WWF	Rita Santos	rsantos@wwfepo.org
Encargada de Pescado en el Bureau Européen des Consommateurs	Camille Perrin	camille.perrin@beuc.eu;

Fuente: elaboración propia usando datos de las páginas web de las entidades (consultadas entre el 22/02/2015 y 28/02/2015)

Tabla 8: Listados *stakeholders* de representaciones permanentes de países miembros ante la UE

País	Puesto	Nombre	Email
España	Consejero coordinador Agricultura, pesca y alimentación	Jaime Lillo López	jaime.lillo@reper.maec.es
España	Consejera Agricultura, pesca y alimentación	Alicia Villauriz Iglesias	Alicia.Villauriz@reper.maec.es
España	Consejera Agricultura, pesca y alimentación	D ^a Consuelo Pérez Fernández	consuelo.perez@reper.maec.es
España	Consejero Agricultura, pesca y alimentación	D. Rubén Sánchez Martínez	ruben.sanchez@reper.maec.es
España	Consejera Agricultura, pesca y alimentación	D ^a . Esther Díez Muyo	esther.diez@reper.maec.es
España	Consejero Agricultura, pesca y alimentación	D. Francisco de Borja Velasco Tuduri	borja.velasco@reper.maec.es
España	Agregado Agricultura, pesca y alimentación	D. Carlos Aldereguía Prado	carlos.aldereguia@reper.maec.es
España	Consejero Medio Ambiente	D. Miguel Castroviejo Bolibar	miguel.castroviejo@reper.maec.es
España	Consejero Medio Ambiente	D. Iñigo Ascasibar Zubizarreta	inigo.ascasibar@reper.maec.es
España	Consejero Medio Ambiente	D ^o Sergio Álvarez Sánchez	sergio.alvarez@reper.maec.es
Italia	Fisheries	Alessandra DE NARDO	pesca@rpue.esteri.it
Italia	Climate Change	Roberta DI LECCE	ambiente@rpue.esteri.it
Italia	Climate Change	Emanuela SARDELLETTI	ambiente@rpue.esteri.it
Italia	Environment	Tania VENTURELLI	ambiente@rpue.esteri.it
Italia	Environment	Veronica VECCHIO	ambiente@rpue.esteri.it
Italia	Environment	Maria Claudia MARINI	ambiente@rpue.esteri.it
Alemania		LOOK Wolfgang	info@eu-vertretung.de
Alemania		HAGBECK Thomas	info@eu-vertretung.de
Bélgica		CLAEYS Herman	dispatch.belgoeurop@diplombel.fed.be
Bélgica		VAN EECKHOUT Denis	dispatch.belgoeurop@diplombel.fed.be
Bulgaria		PETROV Konstantin	Konstantin.Petrov@bg-permrep.eu

Bulgaria		//	//
Chipre		KAFOURIS Savvas	skafouris@dfmr.moa.gov.cy
Chipre		THEOPHILOU Vassilia	vtheophilou@environment.moa.gov.cy
Croacia		SKAKELJA Neda	neda.skakelja@mvep.hr
Croacia		VUKSIC Ivna	ivna.vuksic@mvep.hr
Dinamarca		PEDERSEN Jane	brurep@um.dk
Eslovaquia		RUZICKA Robert	eu.brussels@mzv.sk
Eslovaquia		BIRESOVA Mária	eu.brussels@mzv.sk
Eslovenia		KOVAC Jernej	spbr@gov.si
Eslovenia		NOVAK Štefanija	spbr@gov.si
Estonia		TUUS Herki	name.surname@mfa.ee
Estonia		JARVE Tarvo	name.surname@mfa.ee
Filandia		OLLILA Jyri	sanomat.eue@formin.fi
Filandia		PAAVILAINEN Marika	sanomat.eue@formin.fi
Grecia		PAPAILIOU Dimitrios	d.papailiou@rp-grece.be
Grecia		SPANOPOULOU Mersina	m.spanopoulou@rp-grece.be
Grecia		VARELIDIS Petros	p.varelidis@rp-grece.be
Hungria		GETHER Dániel	daniel.gether@mfa.gov.hu
Hungria		GERGELY Balázs	balazs.gergely@mfa.gov.hu
Irlanda		CROKE Elaine	irlprb@dfa.ie
Irlanda		CARPENTER Breffni	irlprb@dfa.ie
Letonia		REKTINS Atis	permrep.eu@mfa.gov.lv
Letonia		DERKACS Ričards	permrep.eu@mfa.gov.lv
Lituania		//	

Lituania		MESKELEVICIUTE Sigita	office@eu.mfa.lt
Luxembur go		SHEPHERD Ryan	prenom.nom@mae.etat.lu
Malta		BILOCCA Richard	richard.bilocca@gov.mt
Malta		VERNON Edward	edward.vernon@gov.mt
Países bajos		VAN DER STEL A. J.	BRE@minbuza.nl
Países bajos		DEKKER R.	BRE@minbuza.nl
Polonia		IWANIUK Daria	bebrustpe@msz.gov.pl
Polonia		ZIETARA Magdalena	bebrustpe@msz.gov.pl
Portugal		PINHO António	reper@reper-portugal.be
Portugal		CORREIA DA SILVA Joana	reper@reper-portugal.be
UK		BENNETT HOULTON Miriam	ukrep@fco.gov.uk
República Checa		PINKAS Miloš	eu.brussels@embassy.mzv.cz
Rumania		BURU Larissa	arissa.buru@rpro.eu
Rumania		DRAGU Violeta	violeta.dragu@rpro.eu
Suecia		JOHNSON Elin	elin.johnson@gov.se
Francia	Coordonnateur du pôle développement durable	Francesco Gaeta	nune.mayilyan@diplomatie.gouv.fr
Francia	Conseillère	Anne Boillon	Marie-Dominique.Hoellwarth@diplomatie.gouv.fr
Francia	Conseillère	Sophie Lagoutte	alexandre.rince@diplomatie.gouv.fr
Francia	Conseillère	Caroline Krajka	lise.le-behec@diplomatie.gouv.fr
Francia	Conseiller	Damien Cristofari	nune.mayilyan@diplomatie.gouv.fr
Francia	Conseiller	Pascal Luciani	nune.mayilyan@diplomatie.gouv.fr
Francia	Conseiller	Sébastien Chatelus	alexandre.rince@diplomatie.gouv.fr
Francia	Conseillère	Jeanne Simon	alexandre.rince@diplomatie.gouv.fr

Fuente: elaboración propia usando datos de las páginas web de las entidades (consultadas entre el 25/01/2015 y 26/03/2015)

Tabla 9: Listado <i>stakeholders</i> de diferentes organizaciones europeas		
País	Nombre	email
Italia	Claudio Matteoli	cipssecretariat@cips-fips.com
Italia	Sergio Schiavone	segreteriainternazionale@fipsas.it
Italia	Laura Pisano	segreteria@pescaricreativa.org
Italia	Antonio Pucillo	antonio.pucillo@flai.it
Italia	Livia Spera	l.spera@etf-europe.org
Italia	Livia Spera	r.gelmini@etf-europe.org
España	Oscar Sagué Pla	ifsua@ifsua.net
España	Marta Carreras	europe@oceana.org
España	Ilaria Vielmini	ivielmini@oceana.org
España	Sergi Tudela	studela@atw-wwf.org
España	Susana Sainz-Trápaga	ssaintrapaga@atw-wwf.org

Fuente: elaboración propia usando datos de las páginas web de las entidades (consultadas entre el 10/09/2014 y 08/03/2015)

Tabla 10: Listado de envío eurodiputados del Comité de Pesca

Cargo	Nombre	Email
Diputado- vicepresidente comité	Werner Kuhn	werner.kuhn@europarl.europa.eu
Diputado/a	Ulrike Rodust	ulrike.rodust@europarl.europa.eu
Diputado/a	Ruza Tomasic	ruza.tomasic@europarl.europa.eu
Diputado/a	Clara Eugenia Aguilera García	claraeugenia.aguilera@europarl.europa.eu
Diputado/a	Gabriel Mato	gabriel.mato@europarl.europa.eu
Diputado -Presidente	Alain Cadec	alain.cadec@europarl.europa.eu
Diputado/a	Jean Marie Le Pen	jean-marie.lepen@europarl.europa.eu
Diputado/a	Isabelle Thomas	isabelle.thomas@europarl.europa.eu
Diputado/a	Liadh Ní Riada	liadh.niriada@europarl.europa.eu
Diputada- Vicepresidente	Renata Briano	renata.briano@europarl.europa.eu
Diputado/a	Marco Affronte	marco.affronte@europarl.europa.eu
Diputado/a	Remo Sernagiotto	remo.sernagiotto@europarl.europa.eu
Diputado/a	Peter Van Dalen	peter.vandalen@europarl.europa.eu
Diputado/a	Jaroslav Walesa - Vicepresidente	jaroslav.walesa@europarl.europa.eu
Diputado/a	João Ferreira	joao.ferreira@europarl.europa.eu
Diputado/a	Antonio Marinho e Pinto	antonio.marinhoepinto@europarl.europa.eu
Diputado/a	Ricardo Serrão Santos	ricardo.serraosantos@europarl.europa.eu
Diputado/a	David Coburn	david.coburn@europarl.europa.eu
Diputado/a	Richard Corbett	richard.corbett@europarl.europa.eu
Diputado/a	Diane Dodds	diane.dodds@europarl.europa.eu
Diputado/a	Raymond Finch	raymond.finch@europarl.europa.eu
Diputado/a	Ian Hudghton	ian.hudghton@europarl.europa.eu
Diputado/a	Norica Nicolai	norica.nicolai@europarl.europa.eu
Diputada- Vicepresidente	Linnéa Engström	linnea.engstrom@europarl.europa.eu
Diputado/a -suplente	<u>Izaskun BILBAO BARANDICA</u>	izaskun.bilbaobarandica@europarl.europa.eu
Diputado/a -suplente	<u>José BLANCO LÓPEZ</u>	jose.blancolopez@europarl.europa.eu
Diputado/a -suplente	<u>Ole CHRISTENSEN</u>	ole.christensen@europarl.europa.eu
Diputado/a -suplente	<u>Ian DUNCAN</u>	ian.duncan@europarl.europa.eu
Diputado/a -suplente	<u>Jens GIESEKE</u>	jens.gieseke@europarl.europa.eu
Diputado/a -suplente	<u>Sylvie GODDYN</u>	sylvie.goddyn@europarl.europa.eu
Diputado/a -suplente	<u>Marek Józef GRÓBARCZYK</u>	marekjozef.grobarczyk@europarl.europa.eu
Diputado/a -suplente	<u>Anja HAZEKAMP</u>	anja.hazekamp@europarl.europa.eu
Diputado/a -suplente	<u>Maria HEUBUCH</u>	maria.heubuch@europarl.europa.eu
Diputado/a -suplente	<u>Mike HOOKEM</u>	mike.hookem@europarl.europa.eu
Diputado/a -suplente	<u>Yannick JADOT</u>	yannick.jadot@europarl.europa.eu
Diputado/a -suplente	<u>Verónica LOPE FONTAGNE</u>	veronica.lopefontagne@europarl.europa.eu
Diputado/a -suplente	<u>Linda McAVAN</u>	linda.mcavan@europarl.europa.eu
Diputado/a -suplente	<u>Francisco José MILLÁN MON</u>	francisco.millanmon@europarl.europa.eu
Diputado/a -suplente	<u>Cláudia MONTEIRO DE AGUIAR</u>	claudia.monteirodeaguiar@europarl.europa.eu

Diputado/a -suplente	<u>Rolandas PAKSAS</u>	claudia.monteirodeaguiar@europarl.europa.eu
Diputado/a -suplente	<u>Gianni PITTELLA</u>	claudia.monteirodeaguiar@europarl.europa.eu
Diputado/a -suplente	<u>Andrej PLENKOVIĆ</u>	andrej.plenkovic@europarl.europa.eu
Diputado/a -suplente	<u>Laurentiu REBEGA</u>	laurentiu.rebega@europarl.europa.eu
Diputado/a -suplente	<u>David-Maria SASSOLI</u>	david.sassoli@europarl.europa.eu
Diputado/a -suplente	<u>Annie SCHREIJER-PIERIK</u>	annie.schreijer-pierik@europarl.europa.eu
Diputado/a -suplente	<u>Lidia SENRA RODRÍGUEZ</u>	lidia.senra@europarl.europa.eu
Diputado/a -suplente	<u>Nils TORVALDS</u>	nils.torvalds@europarl.europa.eu

Fuente: elaboración propia a partir de los datos ofrecidos en www.europarl.europa.eu (consultado el 14 y 15 de febrero 2015)

Tabla 11: Listado de contactos de la Agencia Europea del Medioambiente				
Nombre	Apellido	Email	Puesto	Programa
Adriana	GHEORGHE	Adriana.Gheorghe@eea.europa.eu	Project manager - Cooperation EU neighbours and Central Asia	PAN - Partnerships and networks
Almut	REICHEL	Almut.Reichel@eea.europa.eu	Project manager - Sustainable Consumption and Production	IEA1 - Green economy
Ana	JAKIL	Ana.Jakil@eea.europa.eu	Project manager - Strategic foresight and transitions	IEA2 - Foresight and sustainability
Ana Maria	RIBEIRO DE SOUSA	Ana.Sousa@eea.europa.eu	Project manager – Copernicus	IDM4 - Data management
Anca-Diana	BARBU	Anca-Diana.Barbu@eea.europa.eu	Project manager – Energy	ACC3 - Climate change mitigation and energy
Andreas	BARKMAN	Andreas.Barkman@eea.europa.eu	Project manager - Strategic advice on climate change and energy	ACC - Air and climate change
Andrus	MEINER	Andrus.Meiner@eea.europa.eu	Head of group	NSV3 - Ecosystems assessment
André	JOL	Andre.Jol@eea.europa.eu	Head of group	ACC4 - Climate change impacts, vulnerability and adaptation
Anita	PIRC VELKAVRH	Anita.Pirc-Velkavrh@eea.europa.eu	Project manager - Forward looking studies	IEA2 - Foresight and sustainability
Anna	FYRLUND JÖNSSON	Anna.FyrlundJonsen@eea.europa.eu	Secretary - Programme support	PAN - Partnerships and networks
Anna Carin	JOHANSSON	AnnaCarin.Johansen@eea.europa.eu	Resource officer	IEA - Integrated environmental assessments
Anne-Dorthe	CHRISTENSEN	Anne-Dorthe.Christensen@eea.europa.eu	Secretary	IDM4 - Data management

Anne-Marie	BUTTOLO	Anne-Marie.Buttolo@eea.europa.eu	Project manager - Internal Audit Capability	EDO - Executive Director's Office
Anne marie	BASTRUP-BIRK	Annemarie.Bastrup-Birk@eea.europa.eu	Project manager - Forest and environment	NSV1 - Biodiversity
Aphrodite	MOURELATOU	Aphrodite.Mourelatou@eea.europa.eu	Project manager	IEA - Integrated environmental assessments
Artur Bernard	GSELLA	Artur.Gsella@eea.europa.eu	Project officer - Data operator, air quality and e-Reporting	IDM3 - Data processing support
Beate	WERNER	Beate.Werner@eea.europa.eu	Head of group	NSV2 - Water
Birgit	GEORGI	Birgit.Georgi@eea.europa.eu	Project manager - Regional vulnerability and adaptation	ACC4 - Climate change impacts, vulnerability and adaptation
Bitten	SERENA	Bitten.Serena@eea.europa.eu	Project officer - Procurement	ADS2 - Finance and legal services
Blaz	KURNIK	Blaz.Kurnik@eea.europa.eu	Project officer - Climate change impacts and adaptations	ACC4 - Climate change impacts, vulnerability and adaptation
Bodil	LARSEN	Bodil.Larsen@eea.europa.eu	Resource officer	ACC - Air and climate change
Carla	CAZZELLA	Carla.Cazzella@eea.europa.eu	Project officer - Procurement and finance	ADS2 - Finance and legal services
Carlos	DE OLIVEIRA ROMAO	Carlos.Romao@eea.europa.eu	Project manager - Biodiversity and ecosystems	NSV1 - Biodiversity
Carlotta	FUENTES	Carlotta.Fuentes@eea.europa.eu	Secretary - Programme support	EDO1 - Executive Director's secretariat and quality management
Catherine	BRYTYGIER	Catherine.Brytygier@eea.europa.eu	Secretary	ACC2 - Industrial pollution
Catherine	GANZLEBEN	Catherine.Ganzleben@eea.europa.eu	Project manager - Chemicals and environment	IEA1 - Green economy
Cathy	MAGUIRE	Cathy.Maguire@eea.europa.eu	Project officer - Environmental assessments, indicators and information services	IEA1 - Green economy
Charlotta	COLLIANDER GOLDING	Charlotta.Colliander.Golding@eea.europa.eu	Secretary - group support	NSV3 - Ecosystems assessment
Charlotte	ANDERSEN	Charlotte.KjaerAndersen@eea.europa.eu	Secretary - Programme support	IDM - ICT and data management
Charlotte	ISLEV	Charlotte.Islev@eea.europa.eu	Secretary - Programme support	NSV - Natural systems and vulnerability
Chris	STEENMANS	Chris.Steenmans@eea.europa.eu	Head of programme	IDM - ICT and data management
Christian	ANSORGE	Christian.Ansorge@eea.europa.eu	Project manager - SEIS and INSPIRE implementation	IDM4 - Data management

Christina	THOMSEN	Christina.Thomsen@eea.europa.eu	Resource officer	OSE - Operational services
Constança	DE CARVALHO BELCHIOR	Constanca.Belchior@eea.europa.eu	Project manager - Marine and maritime data and analysis	NSV4 - Marine environment
Cécile	RODDIER-QUEFELEC	Cecile.Roddier-Quefelec@eea.europa.eu	Project manager - Mediterranean area cooperation	PAN2 - European neighbourhood policy activities
Dana	BJURNER	Dana.Bjurner@eea.europa.eu	Secretary - Programme support	ACC - Air and climate change
Daniel	MARTIN-MONTALVO ÁLVAREZ	Daniel.Montalvo@eea.europa.eu	Project manager - Industrial pollution	ACC2 - Industrial pollution
Daniel	DESAULTY	Daniel.Desaulty@eea.europa.eu	Project manager - Environmental accounting	NSV - Natural systems and vulnerability
Darja	LIHTENEGGER	Darja.Lihteneger@eea.europa.eu	Project manager - Data centres and INSPIRE implementation	IDM4 - Data management
David	SIMOENS	David.Simoens@eea.europa.eu	Project officer - Data operator	IDM3 - Data processing support
David	STANNERS	David.Stanners@eea.europa.eu	Head of International Cooperation	EDO - Executive Director's Office
Diana	VEDLUGAITE	Diana.Vedlugaite@eea.europa.eu	Project officer - Air pollution and climate change	ACC3 - Climate change mitigation and energy
Dorota	JAROSINSKA	Dorota.Jarosinska@eea.europa.eu	Project manager - Environment and health	IEA1 - Green economy
Elena	OSTARIZ COLLADO	Elena.Ostariz@eea.europa.eu	Secretary - Management Board and Scientific Committee secretariat	EDO - Executive Director's Office
Eszter	FÁY	Eszter.Fay@eea.europa.eu	Project manager - EU coordination - Brussels office	EDO - Executive Director's Office
Eugenija	SCHUREN	Eugenija.Schuren@eea.europa.eu	Project officer - Copernicus	IDM3 - Data processing support
Eva	GOOSSENS	Eva.Goossens@eea.europa.eu	Head of group	ACC2 - Industrial pollution
Eva	CARLSON	Eva.Carlson@eea.europa.eu	Resource Officer	NSV - Natural systems and vulnerability
Eva	ROYO GELABERT	Eva.Gelabert@eea.europa.eu	Project manager - Marine Assessments	NSV - Natural systems and vulnerability
Eva	IVITS-WASSER	Eva.Ivits@eea.europa.eu	Project manager - Spatial data analyst	NSV3 - Ecosystems assessment
Felicidade	DE DEUS MANICA	Felicidade.Manica@eea.europa.eu	Secretary	ACC4 - Climate change impacts, vulnerability and adaptation
Fernanda	TIMÓTEO GONÇALVES NÉRY	Fernanda.Nery@eea.europa.eu	Project manager - Water data management	NSV2 - Water
Francois	DEJEAN	Francois.Dejean@eea.europa.eu	Project manager - Climate change mitigation	ACC3 - Climate change mitigation and energy

Frank Wugt	LARSEN	Frank.Larsen@eea.europa.eu	Project manager - Biodiversity assessments and networks	NSV1 - Biodiversity
Franz	DAFFNER	Franz.Daffner@eea.europa.eu	Project manager - IT Architect and systems manager	IDM2 - ICT development
Geert rui	LOUWAGIE	Geertui.Louwagie@eea.europa.eu	Project manager - Soil assessments and reporting	NSV3 - Ecosystems assessment
Giuseppina	CONDEMI	Giuseppina.Conde mi@eea.europa.eu	Secretary	ACC3 - Climate change mitigation and energy
Gorm	DIGE	Gorm.Dige@eea.europa.eu	Project manager - Territorial environment, policy & economic analysis	NSV3 - Ecosystems assessment
György	BÜTTNER	Gyorgy.Buttner@eea.europa.eu	Senior adviser - Copernicus Land monitoring	IDM4 - Data management
Hans	DUFOURMONT	Hans.Dufourmont@eea.europa.eu	Project manager - Copernicus Land monitoring	IDM4 - Data management
Hans	BRUYNINCKX	hans.bruyninckx@eea.europa.eu	Executive Director	EDO - Executive Director's Office
Hans-Martin	FÜSSEL	Martin.Fuessel@eea.europa.eu	Project manager - Climate change vulnerability and adaptation	ACC4 - Climate change impacts, vulnerability and adaptation
Herdís	GUDBRANDS DOTTIR	Herdís.Gudbrands dottir@eea.europa.eu	Project Manager - SOE Information services support	IDM3 - Data processing support
Ilona	SCHIØLER	Ilona.Schioler@eea.europa.eu	Project officer - Copernicus	IDM4 - Data management
Inese	PODGAISKA	Inese.Podgaiska@eea.europa.eu	Project manager - ENPI-SEIS cooperation & communication	PAN2 - European neighbourhood policy activities
Irene	OLIVARES BENDICHO	Irene.Olivares@eea.europa.eu	Project manager - Industrial pollution	ACC2 - Industrial pollution
Irene	DEL BARRIO ALVARELLOS	Irene.Barrío@eea.europa.eu	Project Manager - WISE Marine	NSV4 - Marine environment
Ivone Pereira	MARTINS	Ivone.Pereira Martins@eea.europa.eu	Head of group	NSV1 - Biodiversity
Jan	BLIKI	Jan.Bliki@eea.europa.eu	Head of group	IDM3 - Data processing support
Jan-Erik	PETERSEN	Jan-Erik.Petersen@eea.europa.eu	Project manager	NSV - Natural systems and vulnerability
Jasmina	BOGDANOVIĆ MILUTINOVIĆ	Jasmina.Bogdanovic@eea.europa.eu	Project manager - Waste management	IEA1 - Green economy
Jeff	HUNTINGTON	Jeff.Huntington@eea.europa.eu	Senior Adviser	EDO - Executive Director's Office
Jette	KRISTENSEN	Jette.Kristensen@eea.europa.eu	Resource officer	IDM - ICT and data management

Jimmy	FLINDT	Jimmy.Flindt@eea.europa.eu	Project officer – Finance	ADS2 - Finance and legal services
Joanna	KARLSEN	Joanna.Karlsen@eea.europa.eu	Secretary	NSV1 - Biodiversity
Jock	MARTIN	Jock.Martin@eea.europa.eu	Head of programme	IEA - Integrated environmental assessments
Johannes	SCHILLING	Johannes.Schilling@eea.europa.eu	Project manager - Policy evaluation and EU ETS	ACC2 - Industrial pollution
John	VAN AARDENNE	John.Aardenne@eea.europa.eu	Head of group	ACC3 - Climate change mitigation and energy
Johnny	REKER	Johnny.Reker@eea.europa.eu	Project manager - Marine assessments	NSV4 - Marine environment
Josiane	RIVIERE	Josiane.Riviere@eea.europa.eu	Project manager, Head of Brussels Liaison Office	EDO - Executive Director's Office
Katarzyna	BIALA	Katarzyna.Biala@eea.europa.eu	Project manager - Biodiversity and Ecosystems Indicators	NSV1 - Biodiversity
Kati	MATTERN	Kati.Mattern@eea.europa.eu	Project manager - Climate change adaptation	ACC4 - Climate change impacts, vulnerability and adaptation
Lars	MORTENSEN	Lars.Mortensen@eea.europa.eu	Project manager	IEA - Integrated environmental assessments
Laura	GUTIÉRREZ BURGOS	Laura.Gutierrez@eea.europa.eu	Secretary - Group support	NSV2 - Water
Maddalena	CHESSA	Maddalena.Chessa@eea.europa.eu	Secretary - Programme support	IDM - ICT and data management
Magdalena	JOZWICKA	Magdalena.Jozwicka@eea.europa.eu	Project manager - Climate change mitigation	ACC3 - Climate change mitigation and energy
Marc	VENEZIANI	Marco.Veneziani@eea.europa.eu	Secretary	IEA1 - Green economy
Marek	STARON	Marek.Staron@eea.europa.eu	Project officer - Water and biodiversity data flows	IDM3 - Data processing support
Maria	HENZE	Maria.Henze@eea.europa.eu	Secretary - Executive Director support	EDO - Executive Director's Office
Marie	GOT	Marie.Got@eea.europa.eu	Secretary - Executive Director support	ADS2 - Finance and legal services
Marie	CUGNY-SEGUIN	Marie.Cugny-Seguin@eea.europa.eu	Project manager - Urban and territorial issues	NSV3 - Ecosystems assessment
Marina	SITKINA	Marina.Sitkina@eea.europa.eu	Secretary	IEA2 - Foresight and sustainability
Markus	ERHARD	Markus.Erhard@eea.europa.eu	Project manager - Spatial data assimilation for assessments	NSV3 - Ecosystems assessment
Melanie	SPORER	Melanie.Sporer@eea.europa.eu	Project manager - Climate change mitigation	ACC3 - Climate change mitigation and energy
Mette	LUND	Mette.Lund@eea.europa.eu	Project officer - Biodiversity data and information systems	NSV1 - Biodiversity
Michael	NORÉN	Michael.Noren@eea.europa.eu	Project manager - International reporting and IT-development	IDM2 - ICT development

Mieke	DE SCHOENMA KERE	Mieke.DeSchoenmakere@eea.europa.eu	Project manager - Waste in a circular economy	IEA1 - Green economy
Mihai	TOMESCU	Mihai.Tomescu@eea.europa.eu	Project manager – Energy	ACC3 - Climate change mitigation and energy
Mike	ASQUITH	mike.asquith@eea.europa.eu	Project manager - Editor/Speechwriter	IEA2 - Foresight and sustainability
Milan	CHRENKO	Milan.Chrenko@eea.europa.eu	Project manager - NFP/Eionet coordinator	IEA2 - Foresight and sustainability
Monica	SQUIZZATO	Monica.Squizzato@eea.europa.eu	Project officer - Financial assistant	ADS2 - Finance and legal services
Naomi	BARMETTLE R	naomi.barmettler@eea.europa.eu	Secretary	IDM3 - Data processing support
Nihat	ZAL	Nihat.Zal@eea.europa.eu	Project manager - Pan-European Forest issues	NSV2 - Water
Paul	HASENOHR	Paul.Hasenohr@eea.europa.eu	Project officer - Geospatial data and INSPIRE	IDM4 - Data management
Pawel	KAZMIERCZYK	Pawel.Kazmierczyk@eea.europa.eu	Project manager - Material flows	IEA1 - Green economy
Peder	GABRIELSEN	Peder.Gabrielsen@eea.europa.eu	Project officer - Industrial pollution	ACC2 - Industrial pollution
Pernille	FOLKMANN	Pernille.Folkmann@eea.europa.eu	Secretary - programme support	IEA - Integrated environmental assessments
Peter	KJELD	Peter.Kjeld@eea.europa.eu	Project manager - Data architecture	IDM3 - Data processing support
Peter	KRISTENSEN	Peter.Kristensen@eea.europa.eu	Project manager - Water assessments	NSV2 - Water
Pia	SCHMIDT	Pia.Schmidt@eea.europa.eu	Secretary – Publications	OSE - Operational services
Rania	SPYROPOULOU	Rania.Spyropoulou@eea.europa.eu	Project manager - Nature protection and biodiversity	NSV1 - Biodiversity
Rastislav	STANÍK	Rastislav.Stanik@eea.europa.eu	Project manager - Ecosystem assessment	NSV3 - Ecosystems assessment
Ricardo	FERNANDEZ	Ricardo.Fernandez@eea.europa.eu	Project officer - Climate change mitigation	ACC3 - Climate change mitigation and energy
Ronan	UHEL	Rolf.Kuchling@eea.europa.eu	Head of programme	NSV - Natural systems and vulnerability
Sebastien	PETIT	Sebastien.Petit@eea.europa.eu		
Sigfús	BJARNASON	sigfus.bjarnason@eea.europa.eu	Acting Head of group	EDO1 - Executive Director's secretariat and quality management
Sigfús	BJARNASON	sigfus.bjarnason@eea.europa.eu	Head of programme	OSE - Operational services
Silvia	GIULIETTI	Silvia.Giulietti@eea.europa.eu	Project manager - Territorial cooperation	NSV - Natural systems and vulnerability
Silvo	ZLEBIR	Silvo.Zlebir@eea.europa.eu	Senior adviser - Copernicus	IDM4 - Data management
Spyridoula	NTEMIRI	Spyridoula.Ntemiri@eea.europa.eu	Project officer - Climate change mitigation	ACC3 - Climate change mitigation and energy

Stefan	JENSEN	Stefan.Jensen@eea.europa.eu	Head of group	IDM4 - Data management
Stefan Ulrich	SPECK	Stefan.Speck@eea.europa.eu	Project manager - Environmental economics and policies	IEA1 - Green economy
Stéphane	ISOARD	Stephane.Isoard@eea.europa.eu	Project manager - Climate change adaptation and economics	ACC4 - Climate change impacts, vulnerability and adaptation
Sylwia Izabela	GAWRONSKA	Sylwia.Gawronska@eea.europa.eu	Project manager - Agriculture and Agro-ecosystems	NSV1 - Biodiversity
Søren	ROUG	Soren.Roug@eea.europa.eu	Head of group	IDM2 - ICT development
Søren	NIELSEN	soren.nielsen@eea.europa.eu	Head of Administrative Services	ADS - Administrative services
Teresa	RIBEIRO	Teresa.Ribeiro@eea.europa.eu	Head of group	IEA2 - Foresight and sustainability
Thomas	HENRICHS	Thomas.Henrichs@eea.europa.eu	Project manager - Integrated environmental assessments	IEA - Integrated environmental assessments
Tim	HAIGH	Tim.Haigh@eea.europa.eu	Project manager	EDO1 - Executive Director's secretariat and quality management
Tobias	LANGANKE	Tobias.Langanke@eea.europa.eu	Project manager - Copernicus Land services	NSV3 - Ecosystems assessment
Tobias	LUNG	Tobias.Lung@eea.europa.eu	Project officer - Environmental indicators and assessments	IEA2 - Foresight and sustainability
Trine	CHRISTIENSEN	Trine.Christiansen@eea.europa.eu	Head of group	NSV4 - Marine environment
Ulrike	HOFFMANN	Ulrike.Hoffmann@eea.europa.eu	Secretary - Executive Director support	EDO1 - Executive Director's secretariat and quality management
Wouter	VANNEUVILLE	Wouter.Vanneuville@eea.europa.eu	Project manager - Hazard and disaster data and assessments	NSV2 - Water
Ybele	HOOGEVEEN	Ybele.Hoogeveen@eea.europa.eu	Head of group	IEA1 - Green economy

Fuente: elaboración propia a partir de los datos ofrecidos en www.eea.europa.eu/es (consultado entre el 20 y 25 de enero 2015)

Tabla 12: Texto del correo electrónico remitido para recepción de respuestas al cuestionario				
Primer email remitido				
<p>Dear Sir / Madam,</p> <p>My name is Miguel Gomis and I'm doing a doctoral research on the common fisheries policy. I would really appreciate if you could answer the short questionnaire below. The 15 questions should not take you more than a minute. It is anonymous but needs to be filled only by you. To validate just press the submit button.</p> <p>If you have any question or problem please feel free to email me. Thank you very much for your feedback,</p> <p>Miguel Gomis Balestreri Consultant and Researcher Government & Public Administration Tel: (+34) 693 480 802 Tel: (+57) 311 485 82 04</p>				
Segundo email remitido				
<p>Dear Sir / Madam,</p> <p>My name is Miguel Gomis and I'm doing a doctoral research on policy change. I would really appreciate if you could answer the short questionnaire below (if you already have, thank you very much and I apologize for this reminder).</p> <p>The 15 questions should not take you more than a minute. It is anonymous but needs to be filled only by you. To validate just press the submit button.</p>				

If you have any question or problem please feel free to email me. Thank you very much for your feedback,

Miguel		Gomis		Balestreri
Consultant		and		Researcher
Government	&	Public		Administration
Tel:	(+34)	693	480	802
Tel: <u>(+57) 311 485 82 04</u>				

Fuente: elaboración propia

Tabla 13: Resumen de las respuestas obtenidas en función de las preguntas del cuestionario (de 1 a 16)

Marca temporal	Age	Gender	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
10/03/2015 15:37:44	28	Man	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	5	3	2	5	1	2	5	5	5	Yes	Common and shared understanding from all involved stakeholders, who see the necessity of a "3-pillared sustainability" approach.
10/03/2015 16:12:49	66	Man	Yes	Yes	No	No	Yes	5	5	2	2	3	2	2	4	4	Yes	Political pressure +feasible solutions
11/03/2015 2:19:13	35	Woman	No	No	Yes	Yes	Yes	1	3	3	4	4	4	2	2	2	No	
11/03/2015 2:48:52	30	Man	Yes	No	No	Yes	Yes	5	5	5	3	3	1	1	3	1	Yes	Political exigency
11/03/2015 3:33:14	63	Man	Yes	No	Yes	Yes	Yes	4	4	4	3	2	3	3	4	4	Yes	influence of society/NGOs, comitology and decision spread with European Parliament
11/03/2015 3:34:16	34	Woman	Yes	No	No	Yes	Yes	5	2	5	1	3	3	1	5	4	Yes	aknowledgement that overexploitation of fish stocks is compromising the long term economic sustainability of the fisheries sector; sustainability being the only way forward.
11/03/2015 3:43:26	34	Woman	Yes	No	Yes	Yes	No	2	3	4	2	2	2	2	2	2	Yes	
11/03/2015 5:26:43	42	Man	Yes	No	Yes	Yes	Yes	1	4	4	2	2	1	1	1	3	Yes	Press from NGO's and political reasons.
11/03/2015 7:50:22	32	Woman	Yes	No	No	Yes	No	3	3	4	3	3	4	4	3	3	No	
11/03/2015 12:40:30	57	Man	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	4	4	2	1	1	3	3	3	2	Yes	
12/03/2015 14:54:52	40	Man	Yes	No	Yes	Yes	Yes	5	3	4	4	3	4	4	4	4	Yes	Many
12/03/2015 17:44:35	50	Woman	Yes	No	No	Yes	Yes	1	5	5	3	2	2	2	4	4	Yes	Political
12/03/2015 17:46:44	38	Woman	No	No	Yes	Yes	Yes	1	4	4	3	3	2	4	3	2	Yes	

12/03/2015 17:49:58	46	Woman	Yes	No	Yes	Yes	Yes	3	4	4	3	3	3	3		4	Yes	-Overfishing -Influence of environmental groups on the European Commission
12/03/2015 18:48:30	49	Woman	Yes	No		Yes	No	2				3	4	3	2	1	Yes	the failure getting the objectives
12/03/2015 18:51:35	48	Man	Yes	Yes	No	No	Yes	3	4	3	2	2	2	2	4	2	Yes	Green thoughts are gaining power
12/03/2015 18:55:00	63	Man	Yes	No		No	Yes	5	4	5			1	1	5	2	Yes	1. For the first time in history the EP had a real and decisive role in the decision making process. Elected politicians in the EP really seek to have a very unflinient role – almost no matter what. 2. The new commissioner (Damanaki) was a woman with a mission – very green, very pro NGO's and very anti established fishing industry. In the end her only mission was to have a discards ban (landing obligation) in place. Against scientific advice and without thinking really on the consequences for implementation, inspection and impact on the industry itself. 3. The CFP was a bit high jacked by media hypes organized by a British celebrity chef that launched a media and social media campaign in favour of a discards ban. 4. Prior to the CFP reform NGO's interested in fisheries and marine ecosystems multiplied in the Brussels arena. Many of these NGO's were rich, powerful and originated from the USA and were able to build a strong coalition among themselves with a very strong lobby directly to Damanaki and the European parliament. The industry was totally outnumbered in the Brussels arena.
13/03/2015 4:07:41	34	Man	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	4	3	3	3	3	3	3	3	3	Yes	
13/03/2015 5:14:34	41	Man	Yes		Yes	Yes	No	1			5	1	1	5	2	2	Yes	Several, but one of the most important is the need to obtain food for aquaculture (discards)
13/03/2015 6:27:52	63	Man	Yes	No	Yes	No	Yes	5	2	4	2	5	2	3	3	2	Yes	The influence and lobbying of ONG's and environmentalists in general

13/03/2015 6:52:46	54	Man	Yes	No	Yes	No	Yes	3	5	5	3	3	1	3	4	2	Yes	Political pressure of media driven by eco ngo. Most substantial changes for sustainable management had been there before (f.e. msy til 2015, control regulation)
18/03/2015 7:58:56	34	Woman	Yes	No	Yes	Yes	Yes	4	4	4	2	2	1	3	4	2	Yes	
24/03/2015 10:30:32	42	Man	Yes	No		Yes	Yes	3		4	3	4	2	3	4	2	Yes	Overexploitation of resources; failure of previous policies to solve the crisis of the sector; general public more informed
25/03/2015 9:31:56	25	Woman																
26/03/2015 9:38:57	48	Man	Yes	Yes	No	Yes	Yes	3	5	4	3	3	2	3	3	3	Yes	
26/03/2015 18:22:39	67	Man	Yes	No	No	No	No	2	3	2	2	4	4	3	2	2	Yes	
31/03/2015 11:29:50	54	Man	Yes	No	No	No	Yes	3	3	4	1	3	1	1	4	4	Yes	Discard Ban - high ethical policy objective desired by politicians
31/03/2015 12:09:20	42	Man	Yes	Yes	Yes		Yes	3	4	3	3	3	3	2	3	3	Yes	Intense lobbying of NGOs. Unfortunately the NGOs does not have a clear picture of the practical aspeTCs in fisheries causing a bias the past and future CFPs in several ways.
31/03/2015 17:53:51	45	Man	Yes	No	No	No	Yes	4	3	4	4	3	3	3	4	5	Yes	
1/04/2015 8:04:39	31	Woman	Yes	No	Yes	Yes	Yes	2	4	5	4	3	2	4	4	3	Yes	
1/04/2015 8:13:27	33	Man	Yes	No	Yes	Yes	Yes	3	3	3	2	4	2	2	2	2	Yes	

Fuente: elaboración propia

Anexo 16. Debates del Parlamento sobre la temática de la pesca durante la legislatura 2009-2014

Fecha debate	Intervinientes	PPE	S&D	ECR	ALDE	GUE/NGL	Verdes/ALE	EFD	No inscritos
23/06/2011	Georgios Stavrakakis					X			
23/06/2011	Maria Da Graça Carvalho	x							
23/06/2011	José Manuel Fernandes	x							
23/06/2011	Clemente Mastella	x							
24/06/2011	Monika Flašíková Beňová		x						
25/06/2011	Izaskun Bilbao Barandica				X				
26/06/2011	Ilda Figueiredo					X			
26/06/2011	João Ferreira					X			
12/05/2011	Daniel Hannan			X					
12/05/2011	Peter Jahr			X					
11/05/2011	Antonello Antinoro	x							
09/05/2011	Luís Paulo Alves		x						
10/05/2011	João Ferreira					X			
11/05/2011	Andrew Henry William Brons								x
06/04/2011	Peter Jahr, Diogo Feio	x							
06/04/2011	David Martin		x						
06/04/2011	Marie-Christine Vergiat					X			
06/04/2011	Juozas Imbrasas							X	
06/04/2011	George Becali								x
07/03/2011	Eva-Britt Svensson					X			
07/03/2011	Isabella Lövin						x		
07/03/2011	Derek Roland Clark							X	
07/03/2011	Carmen Fraga Estévez	x							

07/03/2011	Alain Cadec	x							
07/03/2011	Josefa Andrés Barea		x						
07/03/2011	Isabella Lövin						x		
08/03/2011	Antonello Antinoro	x							
08/03/2011	Vito Bonsignore	x							
08/03/2011	Maria Da Graça Carvalho	x							
08/03/2011	Diogo Feio	x							
08/03/2011	Barbara Matera	x							
15/02/2011	Diane Dodds								x
14/02/2011	Antonello Antinoro	x							
14/02/2011	Antolín Sánchez Presedo		x						
19/01/2011	Alain Cadec	x							
19/01/2011	Bruno Gollnisch								x
24/11/2010	Ulrike Rodust		x						
23/11/2010	Jarosław Kalinowski	x							
23/11/2010	Diogo Feio	x							
23/11/2010	João Ferreira					X			
23/11/2010	Nuno Melo	x							
23/11/2010	Luís Paulo Alves		x						
23/11/2010	Vilija Blinkevičiūtė		x						
23/11/2010	José Manuel Fernandes	x							
22/11/2010	Andreas Mölzer								x
22/11/2010	Viktor Uspaskich				X				
22/11/2010	Pat the Cope Gallagher				X				
22/11/2010	Marek Józef Gróbarczyk			X					

22/11/2010	João Ferreira					X			
21/10/2010	Werner Kuhn (comisión UE)								
21/10/2010	Nick Griffin								x
21/10/2010	Maria do Céu Patrão Neves	x							
19/10/2010	Izaskun Bilbao Barandica				X				
19/10/2010	Jarosław Kalinowski	x							
19/10/2010	Luís Paulo Alves		x						
19/10/2010	Diogo Feio	x							
19/10/2010	José Manuel Fernandes	x							
19/10/2010	Willy Meyer					X			
19/10/2010	Maria do Céu Patrão Neves	x							
18/10/2010	Ulrike Rodust		x						
18/10/2010	Isabella Lövin						x		
18/10/2010	Seán Kelly	x							
18/10/2010	Czesław Adam Siekierski	x							
08/07/2010	Alain Cadec	x							
08/07/2010	Maria Damanaki (Comisión UE)								
08/07/2010	Diane Dodds								x
08/07/2010	Inese Vaidere	x							
08/07/2010	Syed Kamall			X					
08/07/2010	Bastiaan Belder							X	
08/07/2010	Nuno Melo	x							
05/05/2010	Diogo Feio	x							
05/05/2010	Nuno Melo	x							
05/05/2010	Viktor Uspaskich				X				

05/05/2010	Dominique Vlasto	x							
05/05/2010	José Manuel Fernandes	x							
21/04/2010	Georgios Papastamkos	x							
10/03/2010	Michael Gahler	x							
10/03/2010	Diane Dodds								x
10/03/2010	Jarosław Leszek Wałęsa	x							
10/03/2010	Kriton Arsenis		x						
10/03/2010	Pat the Cope Gallagher				X				
10/03/2010	Reinhard Bütikofer						x		
10/03/2010	Kristiina Ojuland				X				
10/03/2010	Herbert Reul	x							
10/03/2010	Andrzej Grzyb	x							
10/03/2010	Thomas Ulmer	x							
10/03/2010	John Bufton							X	
09/03/2010	Diane Dodds							X	
09/03/2010	Robert Dušek		x						
09/03/2010	Maria do Céu Patrão Neves	x							
08/03/2010	Seán Kelly	x							
08/03/2010	Maria do Céu Patrão Neves	x							
25/02/2010	Maria do Céu Patrão Neves	x							
25/02/2010	Juan Carlos Martín Fragueiro (presidente consejo)								
25/02/2010	Maria Damanaki (Comisión UE)								
25/02/2010	Josefa Andrés Barea		x						
25/02/2010	Carl Haglund				X				
25/02/2010	Isabella Lövin						x		

25/02/2010	Marek Józef Gróbarczyk			X					
25/02/2010	João Ferreira					X			
25/02/2010	John Bufton							X	
25/02/2010	Diane Dodds								x
25/02/2010	Ulrike Rodust		x						
25/02/2010	Pat the Cope Gallagher				X				
25/02/2010	Anna Rosbach							X	
25/02/2010	Kriton Arsenis		x						
25/02/2010	Bastiaan Belder							X	
25/02/2010	Izaskun Bilbao Barandica				X				
25/02/2010	Jarosław Leszek Wałęsa	x							
25/02/2010	Antolín Sánchez Presedo		x						
25/02/2010	Ole Christensen		x						
25/02/2010	Czesław Adam Siekierski	x							
25/02/2010	Juan Carlos Martín Fragueiro (presidente consejo)								
25/02/2010	Maria Damanaki (Comisión UE)								
25/02/2010	Nessa Childers		x						
25/02/2010	Robert Dušek		x						
25/02/2010	Alan Kelly		x						
25/02/2010	James Nicholson			X					
25/02/2010	Wojciech Michał Olejniczak		x						
25/02/2010	Sirpa Pietikäinen	x							
25/02/2010	Nuno Teixeira	x							
10/02/2010	John Attard-Montalto		x						
10/02/2010	Christine De Veyrac	x							

10/02/2010	João Ferreira					X			
10/02/2010	Françoise Grossetête	x							
10/02/2010	Sylvie Guillaume		x						
10/02/2010	Jean-Luc Mélenchon					X			
10/02/2010	Willy Meyer					X			
10/02/2010	Frédérique Ries				X				
10/02/2010	Dominique Vlasto	x							
09/02/2010	Kriton Arsenis		x						
09/02/2010	Chris Davies				X				
09/02/2010	Anna Rosbach							X	
09/02/2010	Willy Meyer								
09/02/2010	Antolín Sánchez Presedo		X						
09/02/2010	Pat the Cope Gallagher				x				
09/02/2010	Isabella Lövin						x		
09/02/2010	Catherine Soullie	x							
09/02/2010	Ioannis A. Tsoukalas	x							
09/02/2010	Ramon Tremosa i Balcells				x				
09/02/2010	Carmen Fraga Estévez	x							
09/02/2010	Antonello Antinoro	x							
09/02/2010	Maria do Céu Patrão Neves	x							
09/02/2010	Alain Cadec	x							
09/02/2010	Simon Busuttil	x							
09/02/2010	Seán Kelly	x							
26/11/2009	Rolandas Paksas							x	
22/10/2009	Isabella Lövin						x		

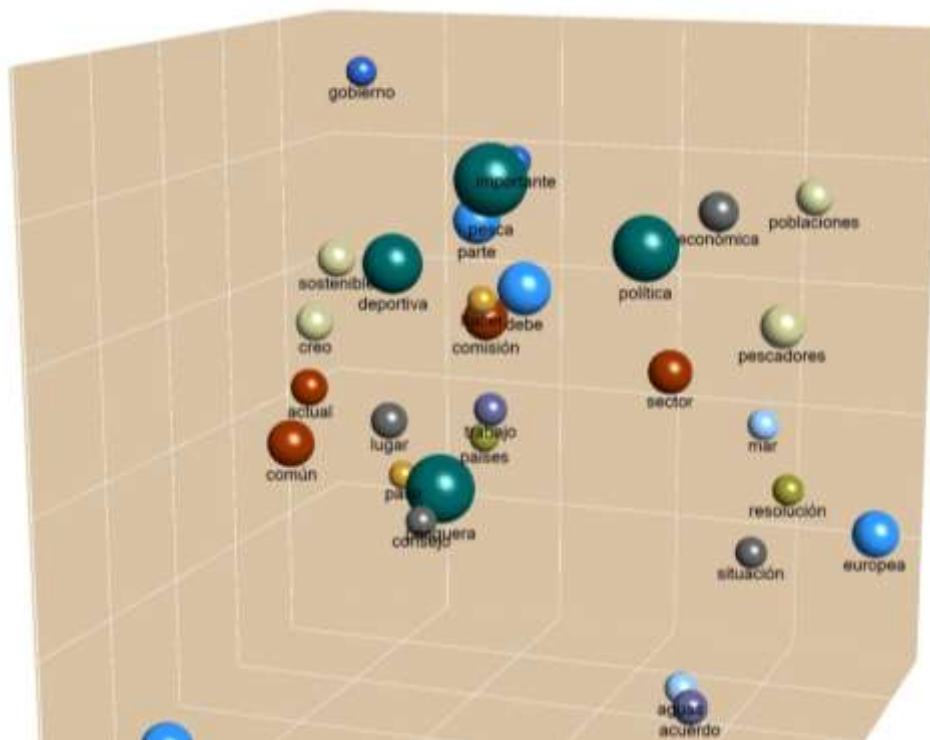
22/10/2009	Raül Romeva i Rueda						x		
22/10/2009	Maria do Céu Patrão Neves	x							
22/10/2009	Eva Joly						x		
22/10/2009	Isabella Lövin						x		

Fuente: elaboración propia

Anexo 17. Figuras de la contextualización de palabras clave (Anexo 17.A) y palabras más frecuentes (Anexo 17.B) en los debates de la PPC haciendo uso de Nvivo

Anexo 17.A: Figuras sobre las palabras más frecuentes en los debates sobre la PPC haciendo uso de Nvivo

Anexo 17.A, Figura 1: Diagrama de las 30 palabras más repetidas (incluyendo generalizaciones) en los debates sobre la PPC en función del índice de Jaccard



Fuente: elaboración propia usando Nvivo

Anexo 17.A, Figura 3: Diagrama de las 50 palabras exactas más repetidas en los debates sobre la PPC en función del índice de Jaccard

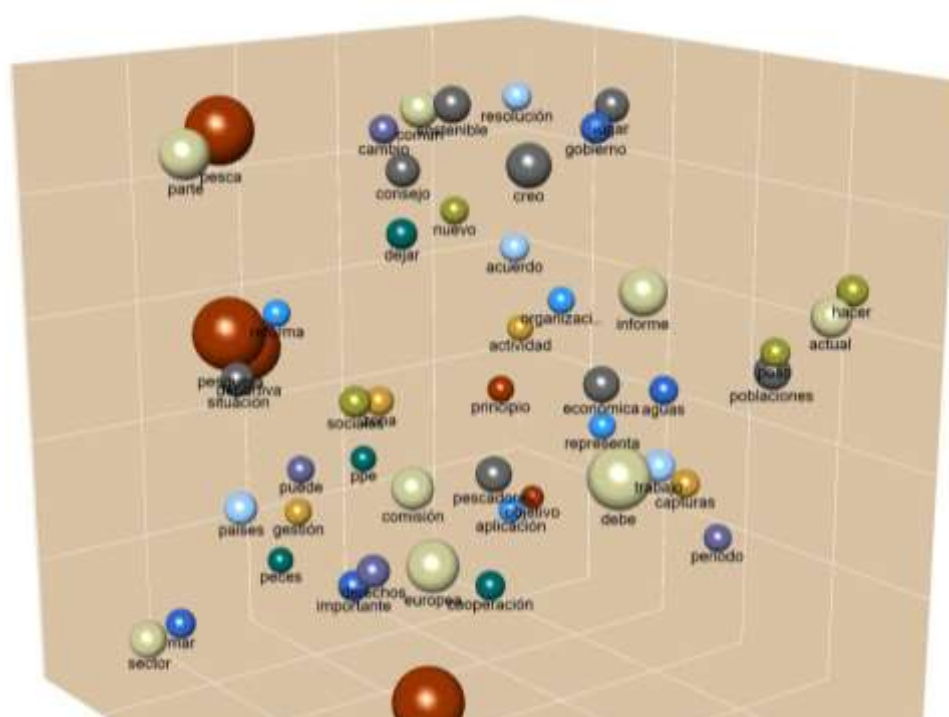


Fuente: elaboración propia usando Nvivo



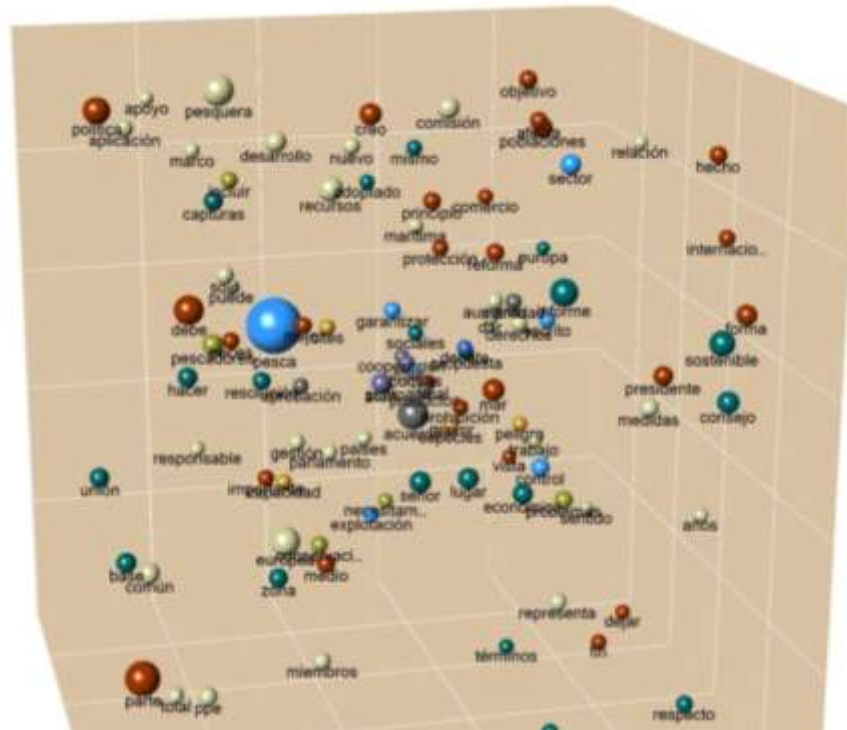
Fuente: elaboración propia usando Nvivo

Anexo 17.A, Figura 6: Diagrama de las 50 palabras más repetidas (incluyendo generalizaciones) en los debates sobre la PPC en función del índice de Sorensen



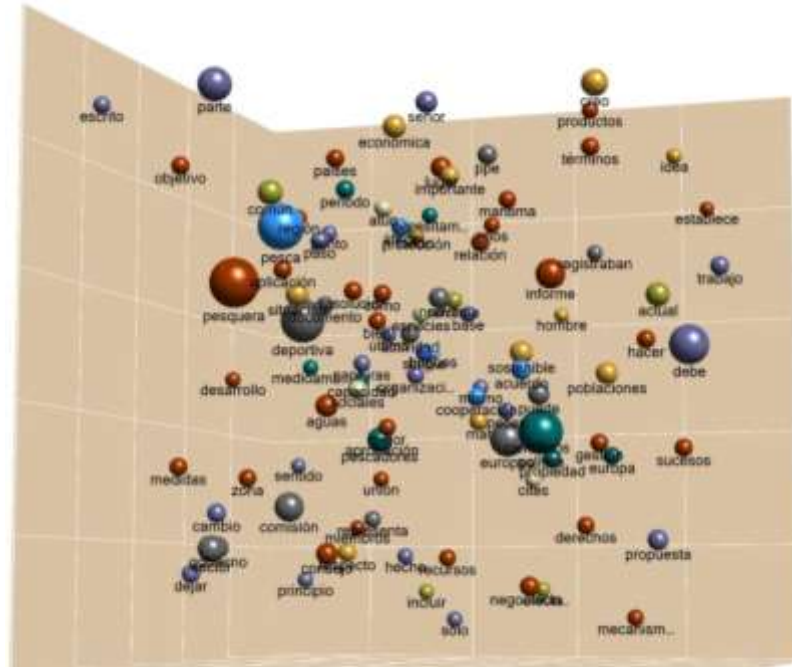
Fuente: elaboración propia usando Nvivo

Anexo 17.A, Figura 9: Diagrama de las 300 palabras exactas más repetidas (incluidos sinónimos) en los debates sobre la PPC en función del índice de Jaccard



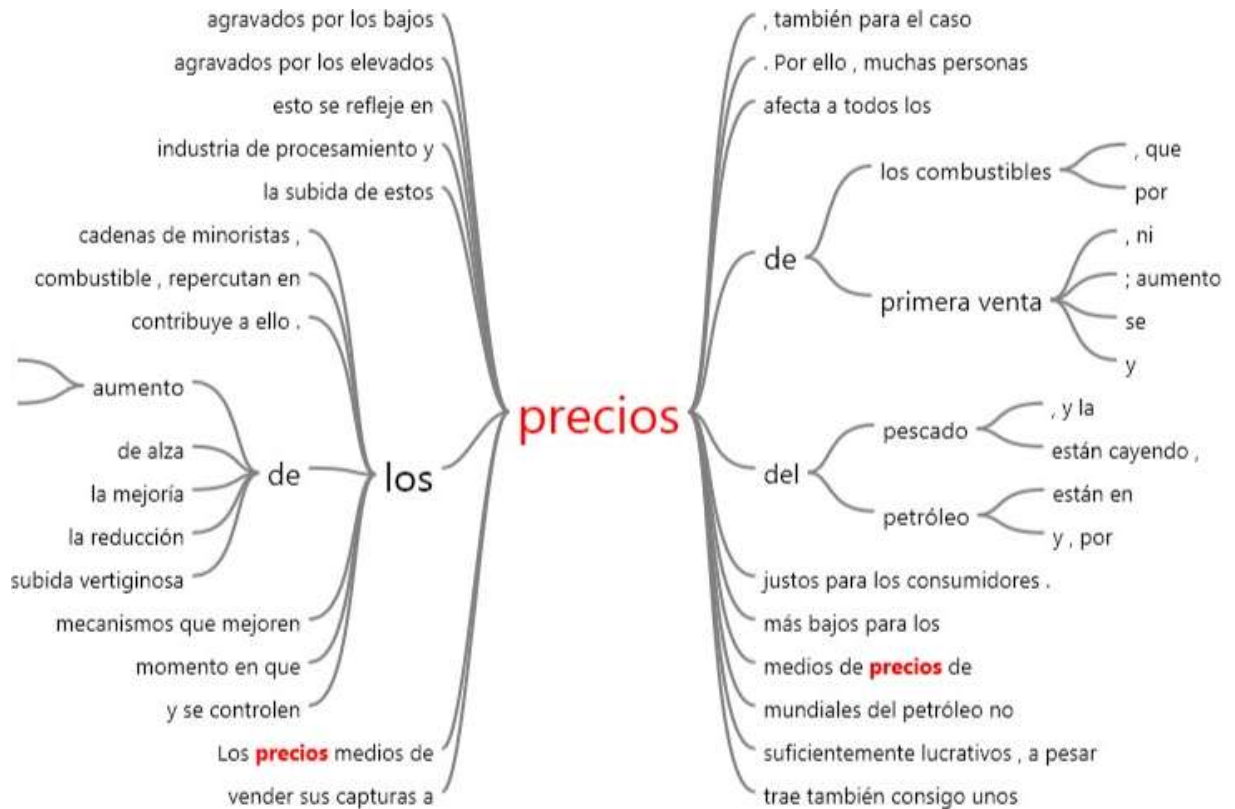
Fuente: elaboración propia usando Nvivo

Anexo 17.A, Figura 10: Diagrama de las 300 palabras exactas más repetidas (incluyendo generalizaciones) en los debates sobre la PPC en función del índice de Jaccard



Fuente: elaboración propia usando Nvivo

Anexo 17.B, Figura 1: Búsqueda de relaciones textuales para la palabra “precios”



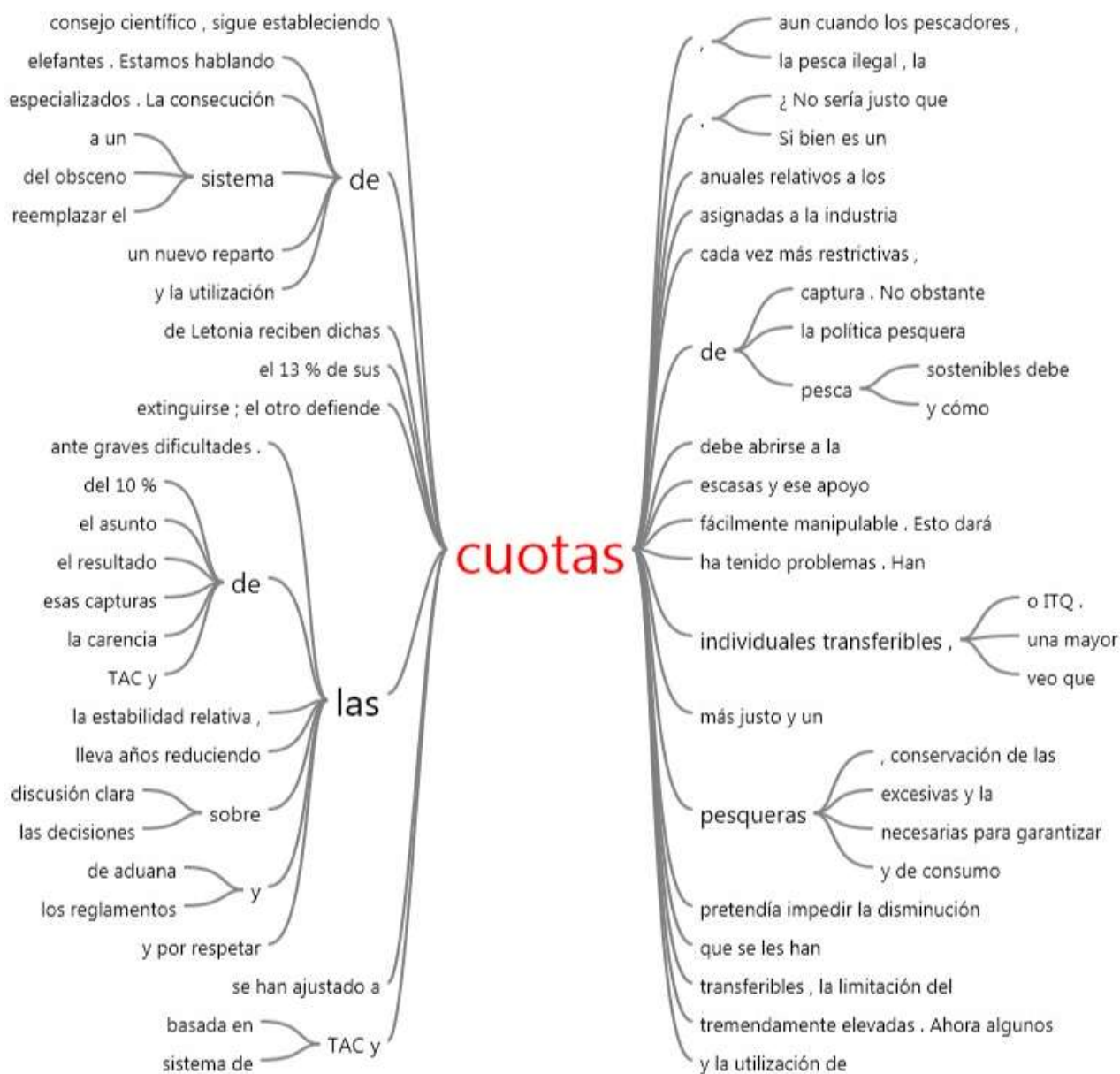
Fuente: elaboración propia usando Nvivo

Anexo 17.B, Figura 2: Búsqueda de relaciones textuales para la palabra “beneficios”



Fuente: elaboración propia usando Nvivo

Anexo 17.B, Figura 3: Búsqueda de relaciones textuales para la palabra “cuotas”



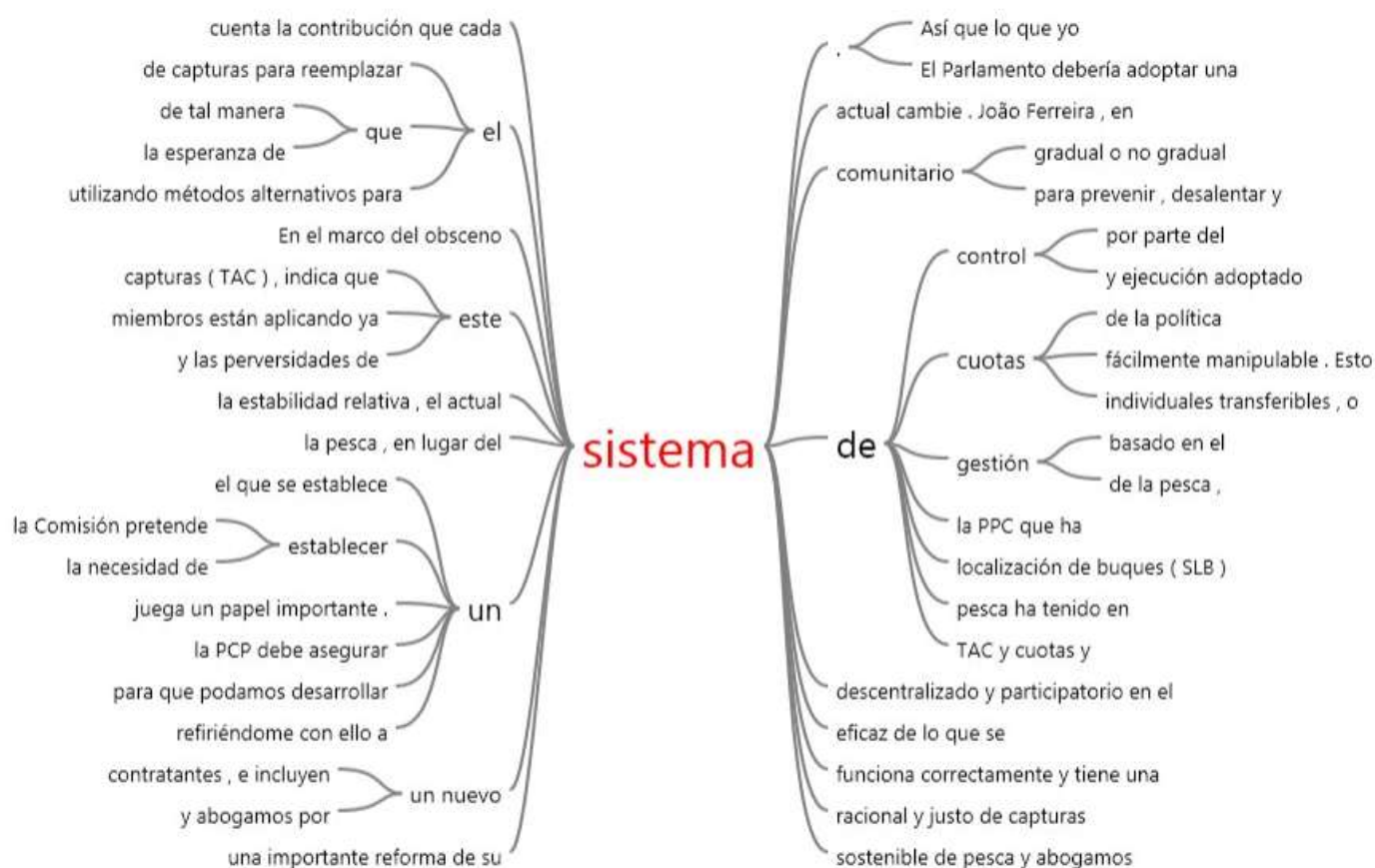
Fuente: elaboración propia usando Nvivo

Anexo 17.B, Figura 4: Búsqueda de relaciones textuales para la palabra “cambio”



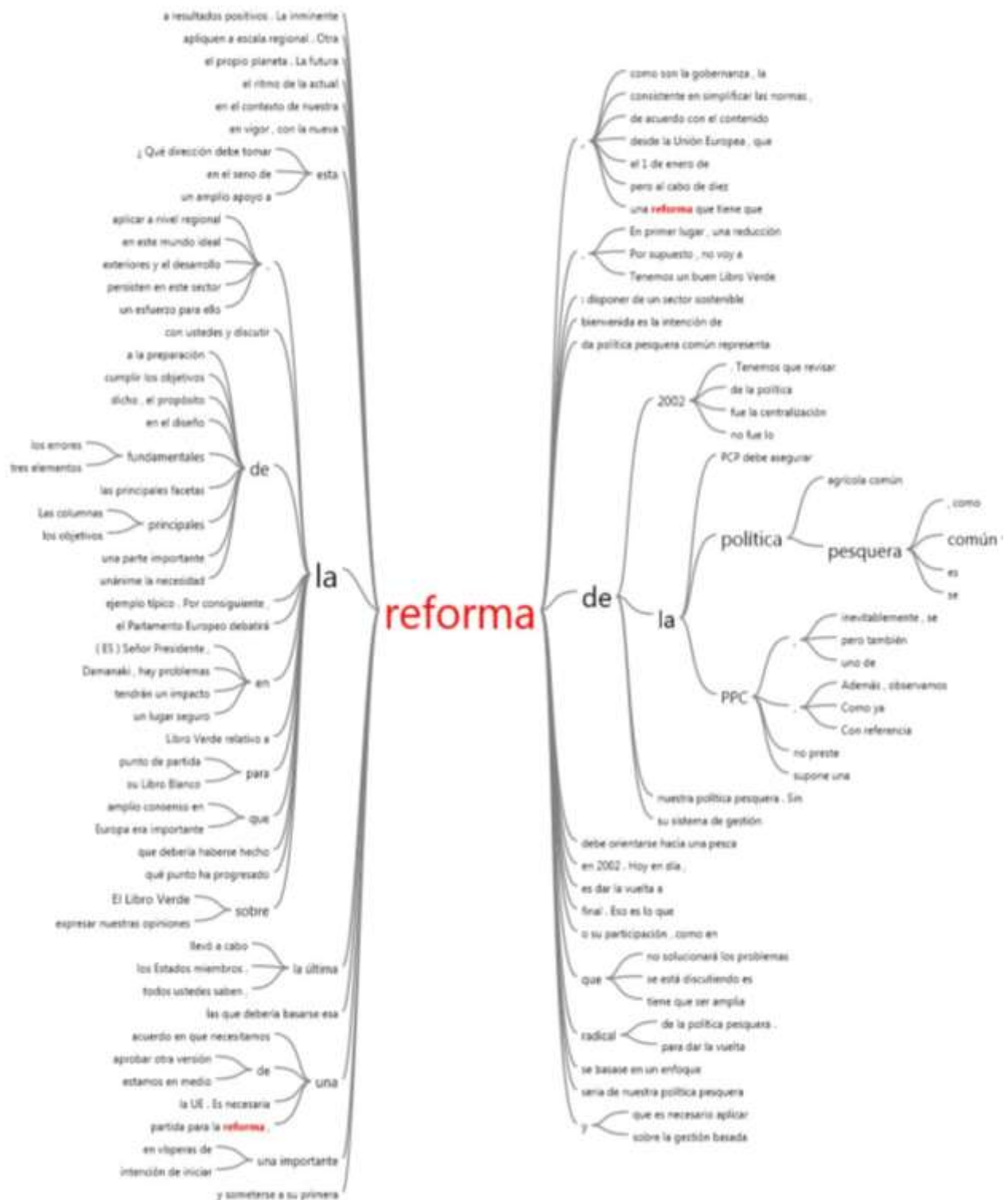
Fuente: elaboración propia usando Nvivo

Anexo 17.B, Figura 5: Búsqueda de relaciones textuales para la palabra “sistema”



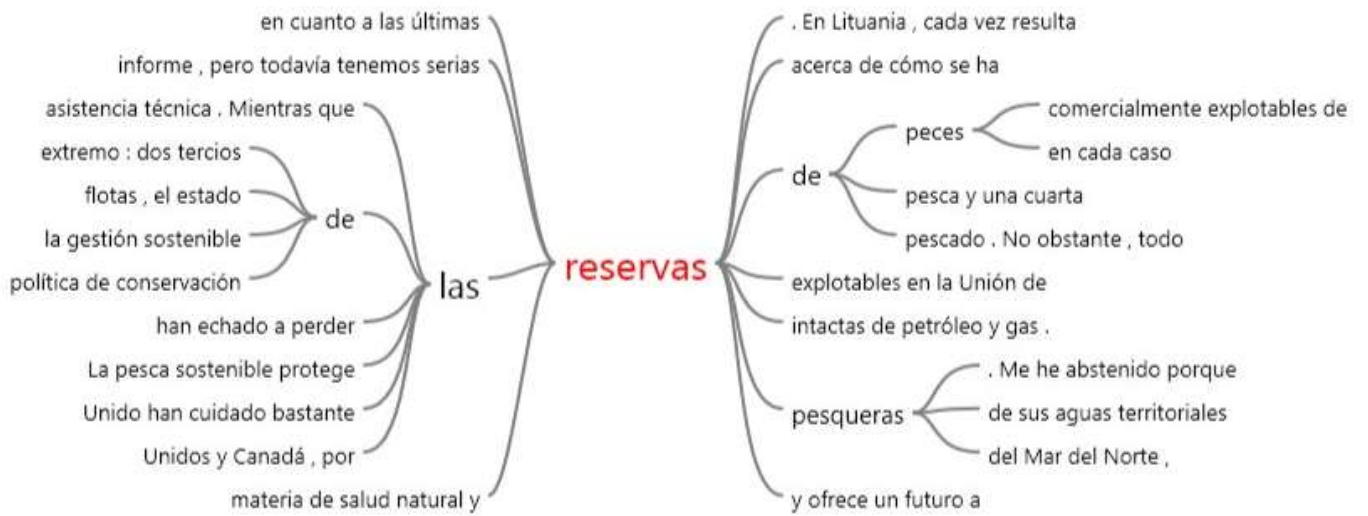
Fuente: elaboración propia usando Nvivo

Anexo 17.B, Figura 6: Búsqueda de relaciones textuales para la palabra “reforma”



Fuente: elaboración propia usando Nvivo

Anexo 17.B, Figura 7: Búsqueda de relaciones textuales para la palabra “reservas”



Fuente: elaboración propia usando Nvivo

Anexo 17.B, Figura 8: Búsqueda de relaciones textuales para la palabra “negociaciones”



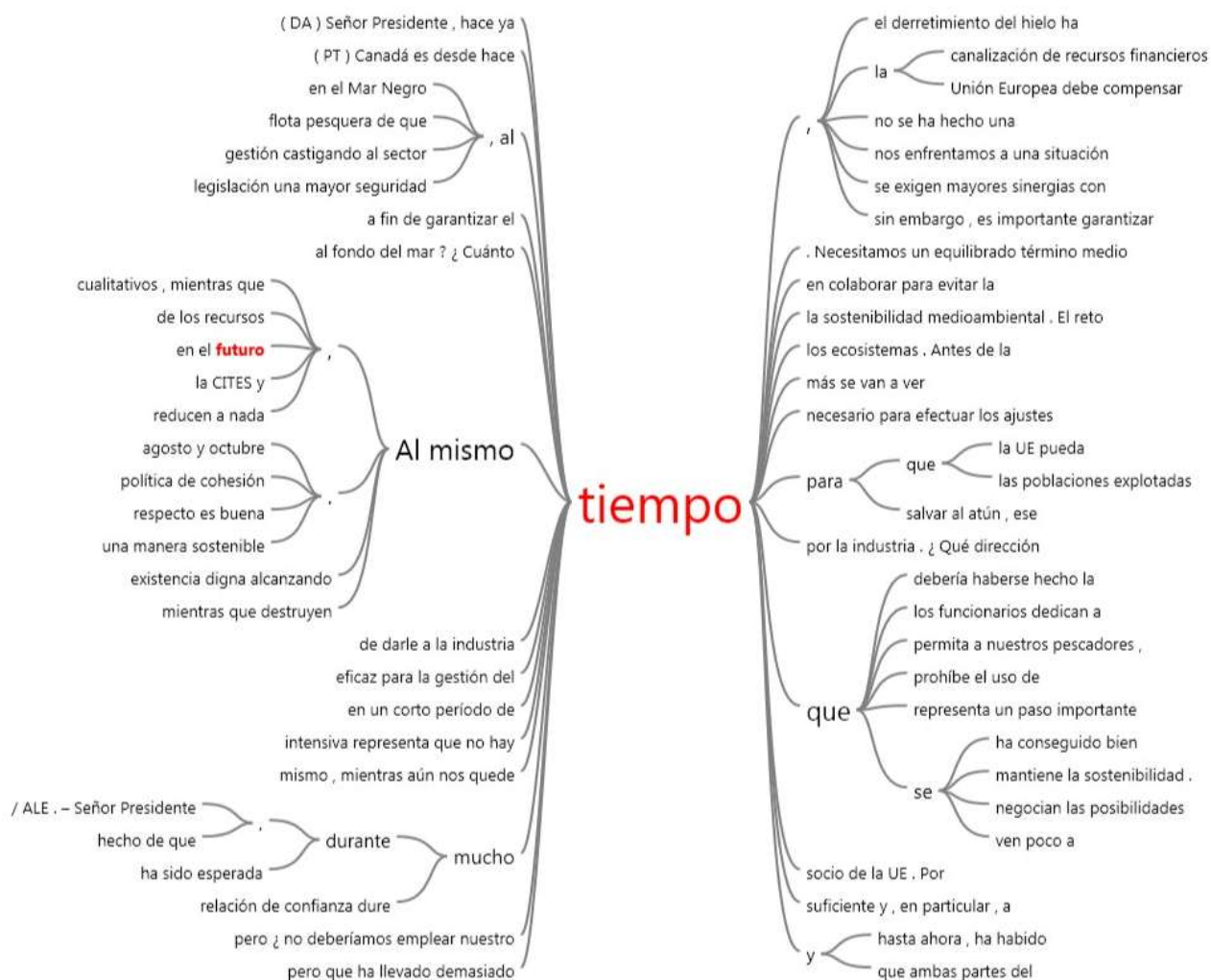
Fuente: elaboración propia usando Nvivo

**Anexo 17.B, Figura 9: Búsqueda de relaciones textuales para la palabra
“consumidores”**



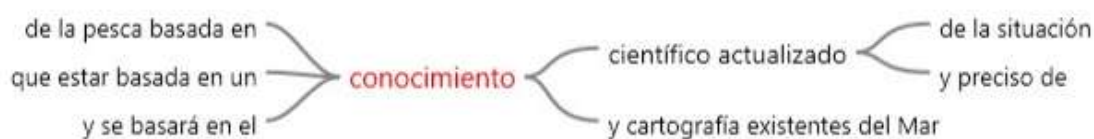
Fuente: elaboración propia usando Nvivo

Anexo 17.B, Figura 10: Búsqueda de relaciones textuales para la palabra “tiempo”



Fuente: elaboración propia usando Nvivo

**Anexo 17.B, Figura 11: Búsqueda de relaciones textuales para la palabra
“conocimiento”**



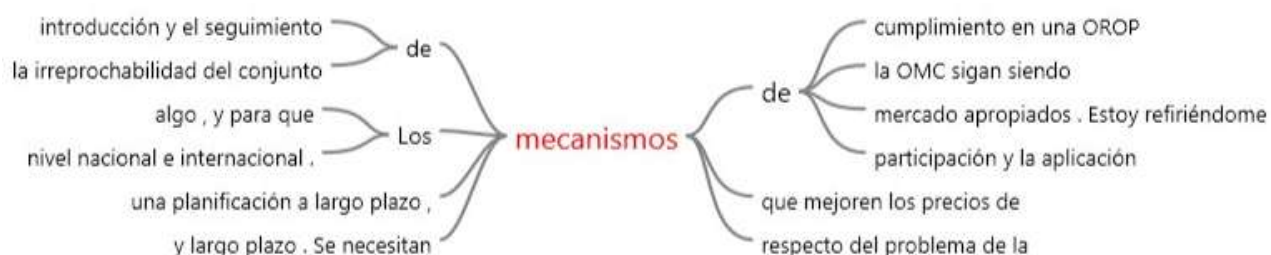
Fuente: elaboración propia usando Nvivo

**Anexo 17.B, Figura 12: Búsqueda de relaciones textuales para la palabra
“información”**



Fuente: elaboración propia usando Nvivo

**Anexo 17.B, Figura 13: Búsqueda de relaciones textuales para la palabra
“mecanismos”**



Fuente: elaboración propia usando Nvivo

**Anexo 17.B, Figura 14: Búsqueda de relaciones textuales para la palabra
“participación”**



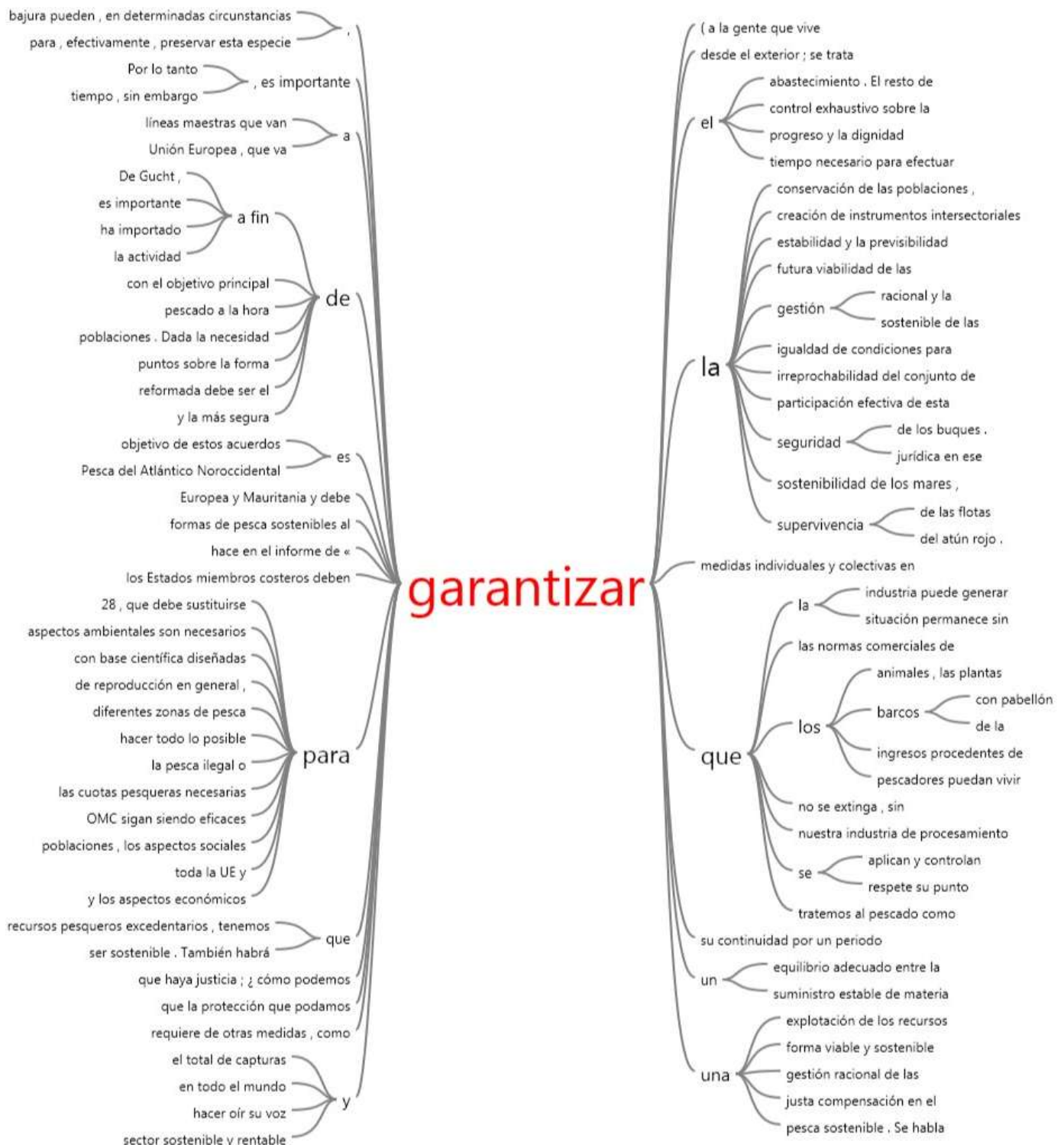
Fuente: elaboración propia usando Nvivo

Anexo 17.B, Figura 15: Búsqueda de relaciones textuales para la palabra “regional”



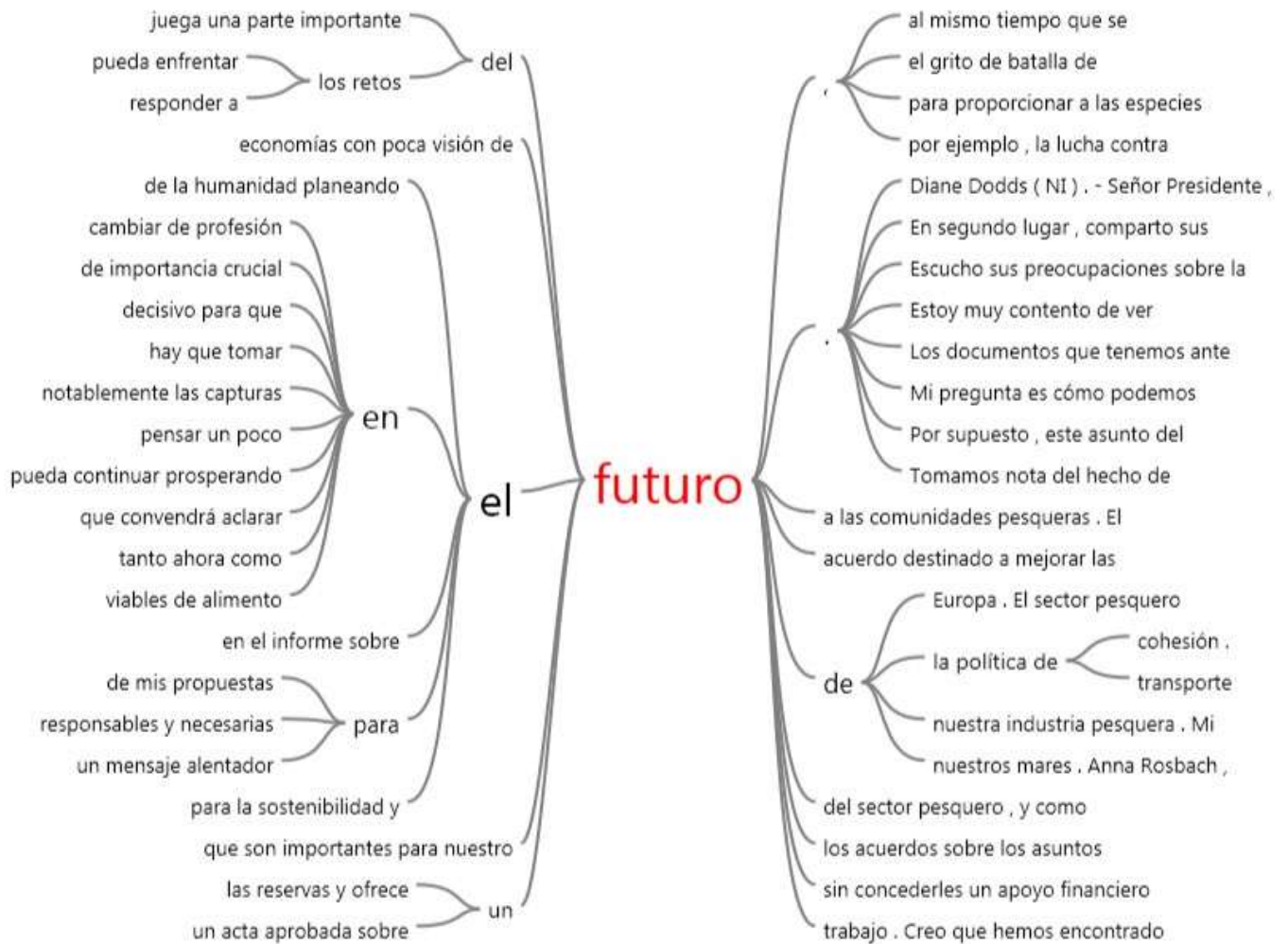
Fuente: elaboración propia usando Nvivo

Anexo 17.B, Figura 16: Búsqueda de relaciones textuales para la palabra “garantizar”



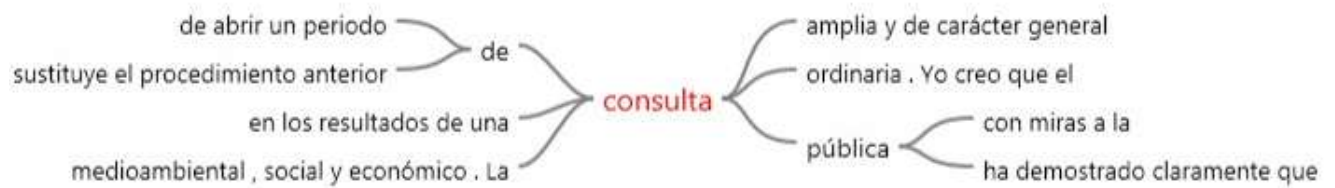
Fuente: elaboración propia usando Nvivo

Anexo 17.B, Figura 17: Búsqueda de relaciones textuales para la palabra “futuro”



Fuente: elaboración propia usando Nvivo

Anexo 17.B, Figura 18: Búsqueda de relaciones textuales para la palabra “consulta”



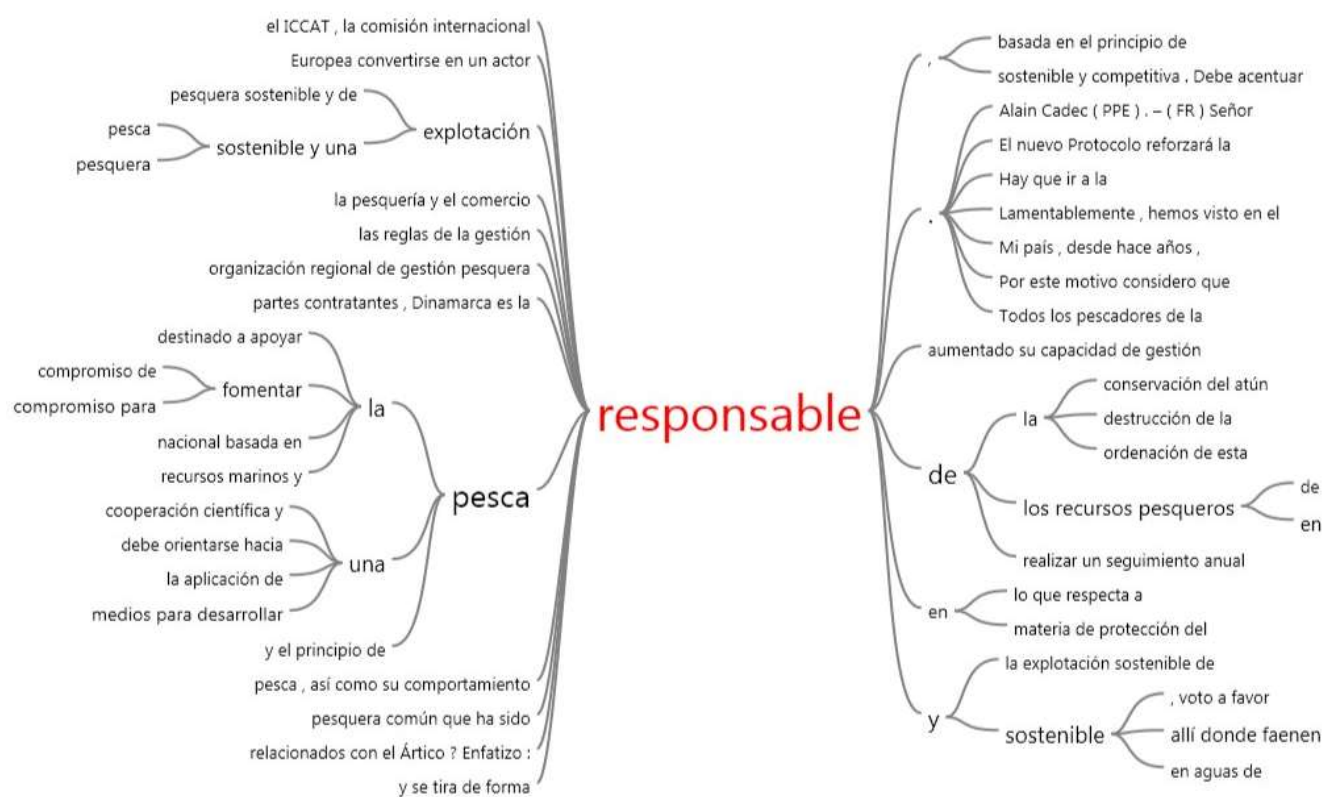
Fuente: elaboración propia usando Nvivo

Anexo 17.B, Figura 19: Búsqueda de relaciones textuales para la palabra “ciencia”



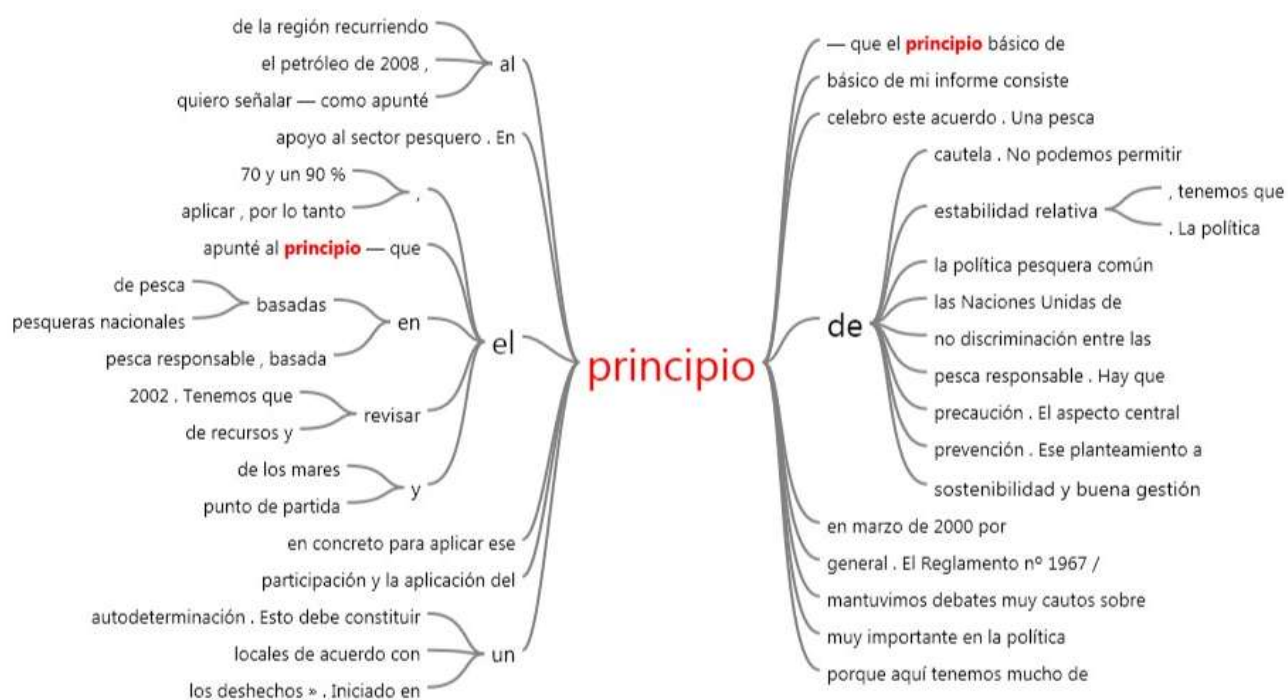
Fuente: elaboración propia usando Nvivo

**Anexo 17.B, Figura 20: Búsqueda de relaciones textuales para la palabra
“responsable”**



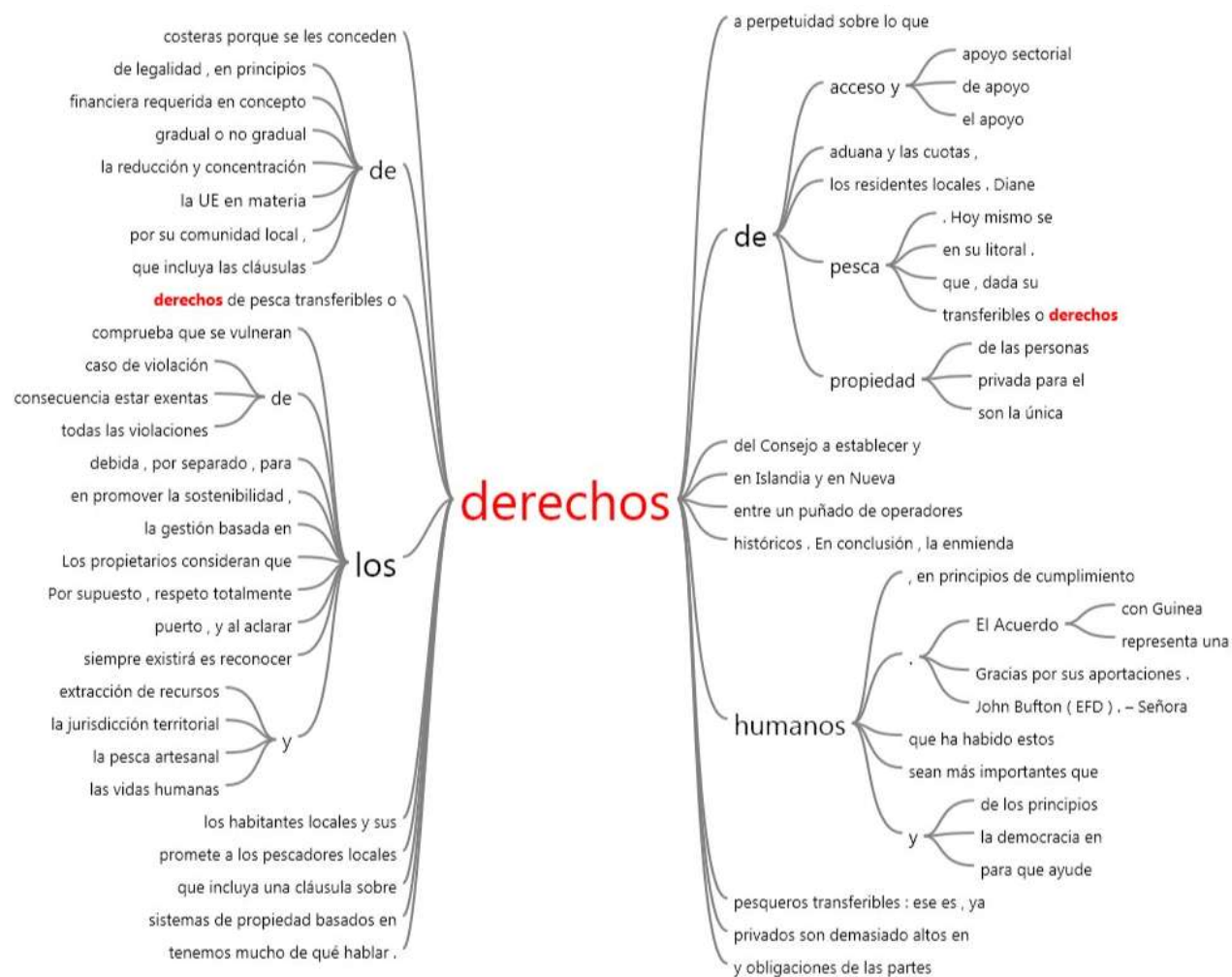
Fuente: elaboración propia usando Nvivo

Anexo 17.B, Figura 21: Búsqueda de relaciones textuales para la palabra “principio”



Fuente: elaboración propia usando Nvivo

Anexo 17.B, Figura 22: Búsqueda de relaciones textuales para la palabra “derechos”



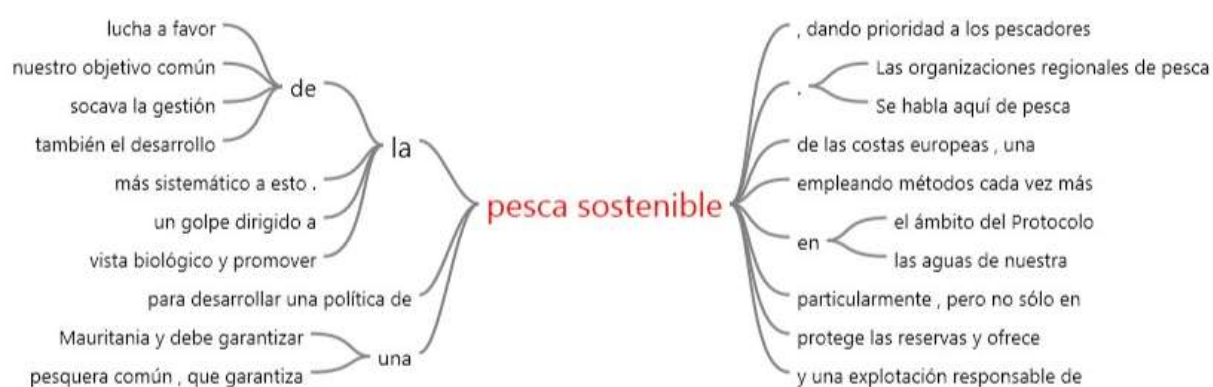
Fuente: elaboración propia usando Nvivo

Anexo 17.B, Figura 23: Búsqueda de relaciones textuales para la palabra “valor”



Fuente: elaboración propia usando Nvivo

Anexo 17.B, Figura 24: Búsqueda de relaciones textuales para las palabras “pesca sostenible”



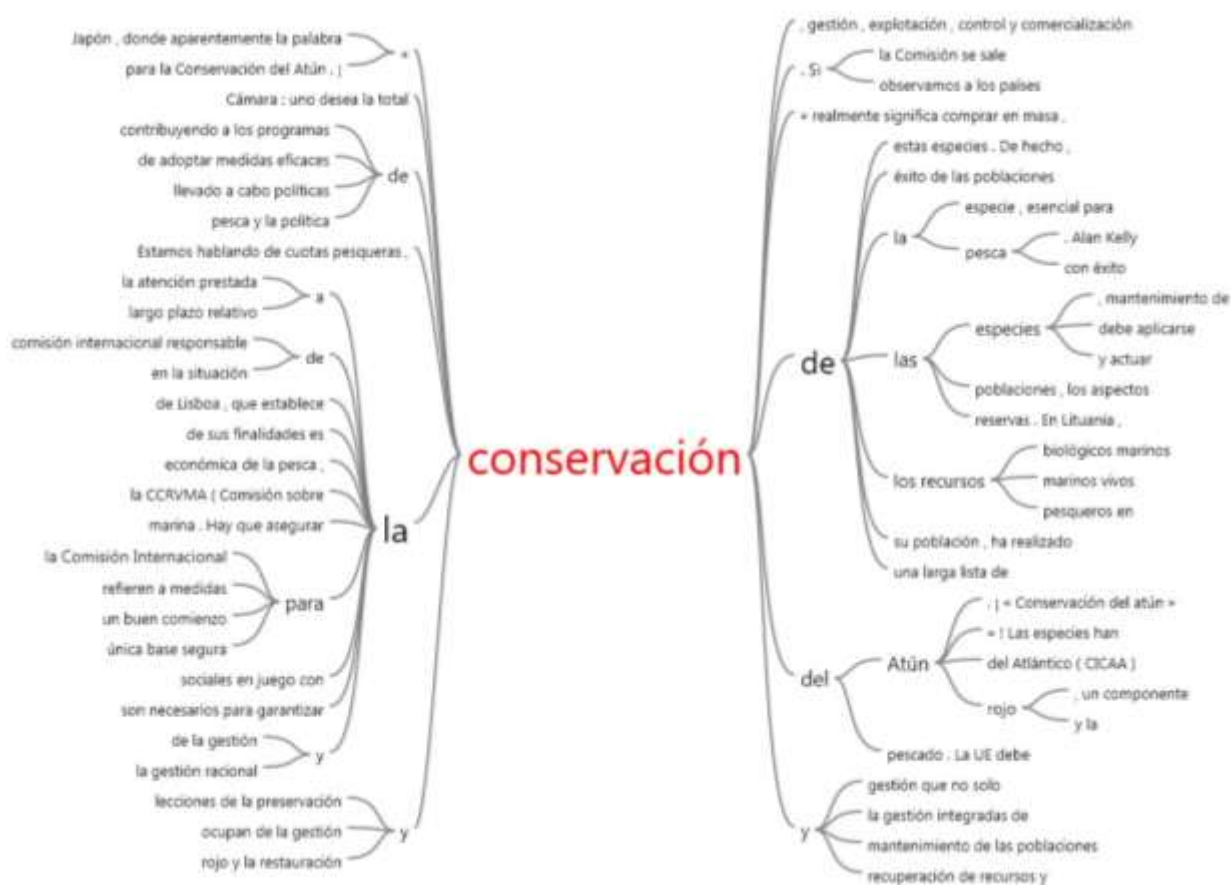
Fuente: elaboración propia usando Nvivo

Anexo 17.B, Figura 25: Búsqueda de relaciones textuales para la palabra “justo”



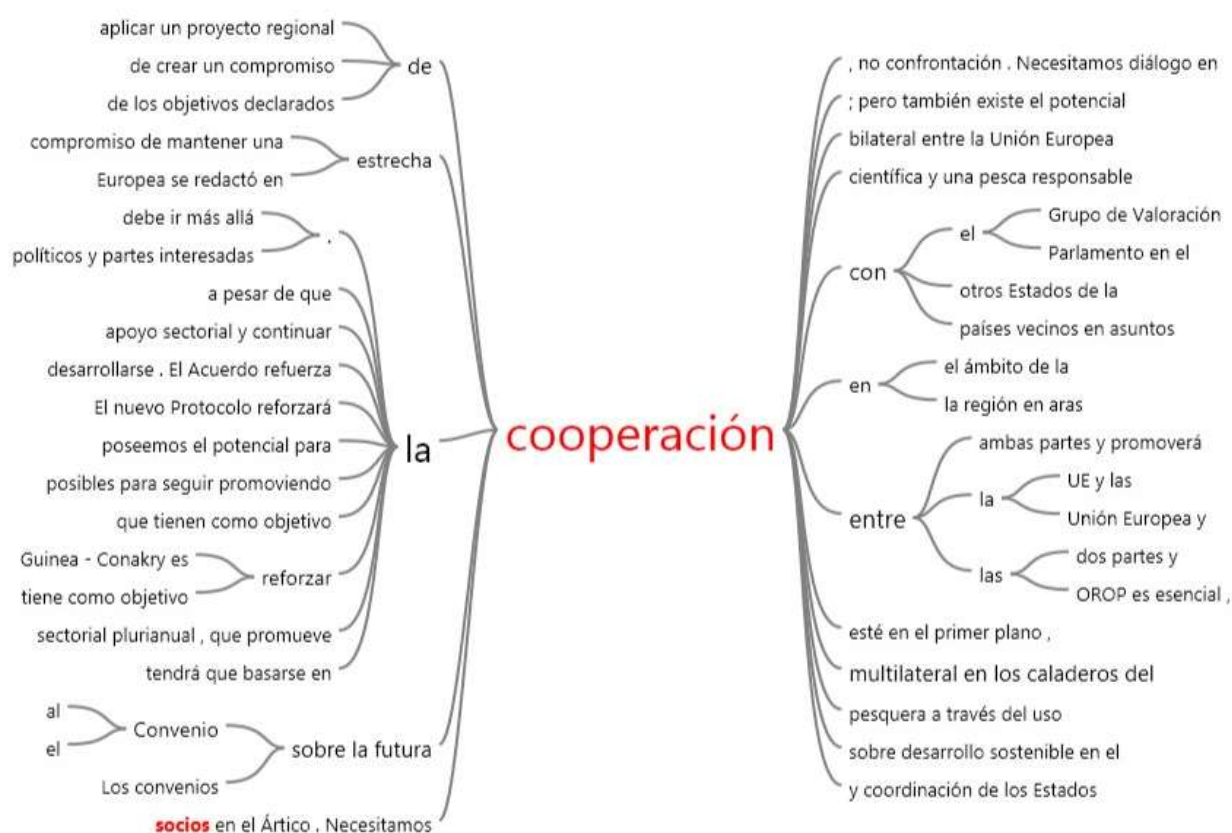
Fuente: elaboración propia usando Nvivo

Anexo 17.B, Figura 26: Búsqueda de relaciones textuales para la palabra “conservación”



Fuente: elaboración propia usando Nvivo

**Anexo 17.B, Figura 27: Búsqueda de relaciones textuales para la palabra
“cooperación”**



Fuente: elaboración propia usando Nvivo

Anexo 17.B, Figura 28: Búsqueda de relaciones textuales para la palabra “respeto”



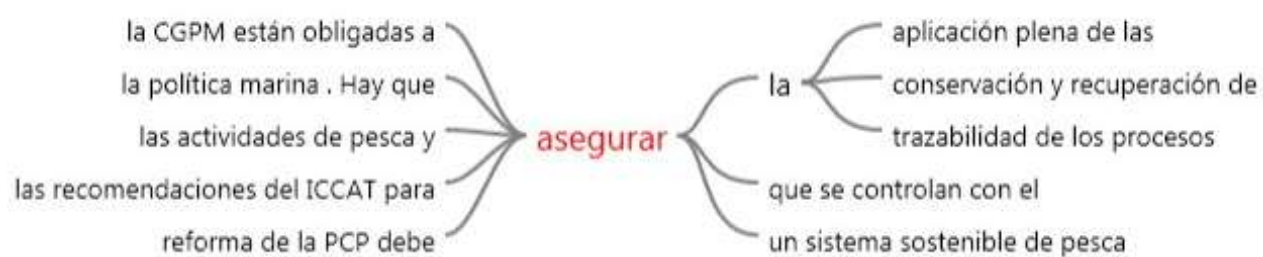
Fuente: elaboración propia usando Nvivo

Anexo 17.B, Figura 29: Búsqueda de relaciones textuales para la palabra “agotamiento”



Fuente: elaboración propia usando Nvivo

Anexo 17.B, Figura 30: Búsqueda de relaciones textuales para la palabra “asegurar”



Fuente: elaboración propia usando Nvivo

Anexo 17.B, Figura 31: Búsqueda de relaciones textuales para la palabra “fracaso”



Fuente: elaboración propia usando Nvivo

Anexo 17.B, Figura 32: Búsqueda de relaciones textuales para la palabra “justicia”



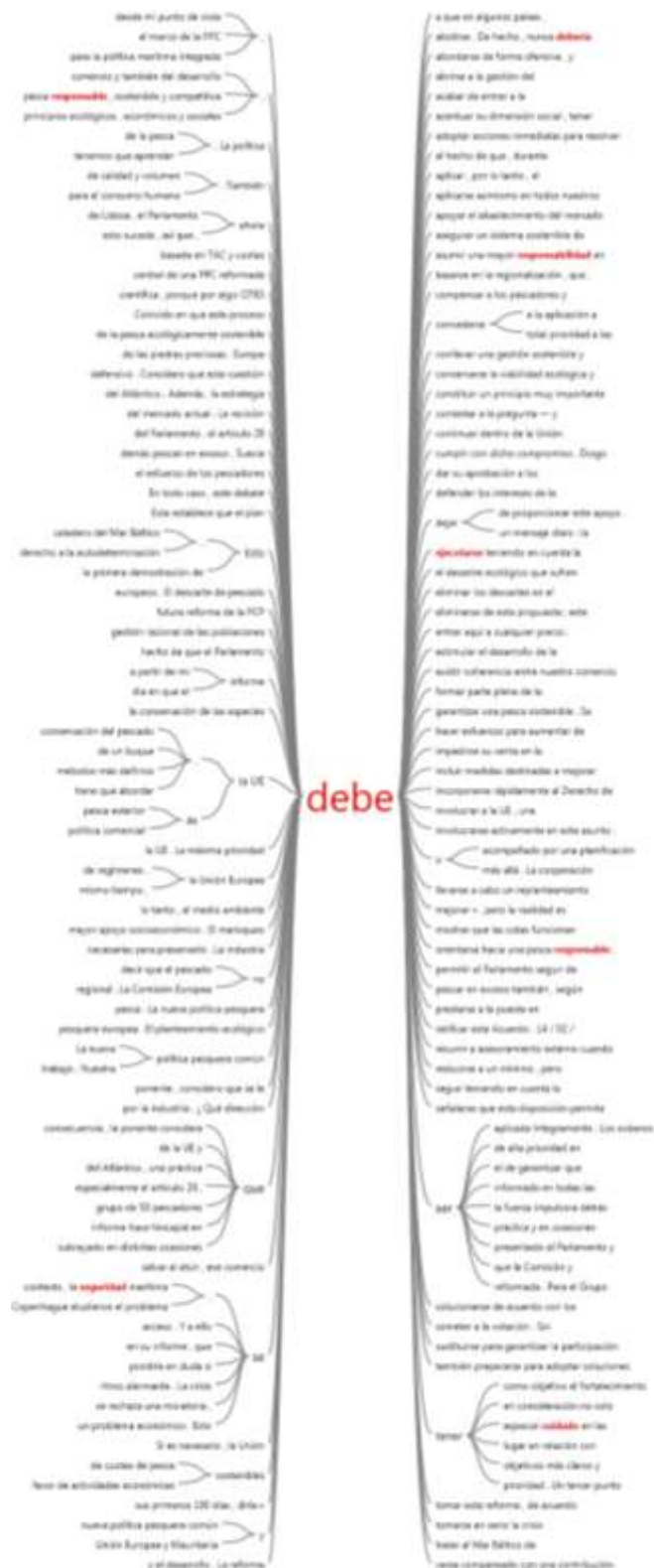
Fuente: elaboración propia usando Nvivo

Anexo 17.B, Figura 33: Búsqueda de relaciones textuales para la palabra “buen”



Fuente: elaboración propia usando Nvivo

Anexo 17.B, Figura 34: Búsqueda de relaciones textuales para la palabra “debe”



Fuente: elaboración propia usando Nvivo

Anexo 17.B, Figura 35: Búsqueda de relaciones textuales para la palabra “obligados”



Fuente: elaboración propia usando Nvivo

Anexo 18. Análisis de las variables del modelo teórico en las contribuciones de los actores al proceso consultivo de 2009

Nombre	Num p	País	Lengua	Estatus UE	actor	Nivel	Cuál es ? 1	Nivel gravedad ? 1	PPC fracaso?	PCh nesario?	obi. proceso	obi. resultado	RC datos &	RC modelos & teorías	RC información	Mención directa	Mención indirecta	Antropocéntrico	Modalidades de interacción	roles	Simplificación	Reducir PTCs info?	Repartir PTCs info?	Reducir PTCs impl?	Repartir PTCs impl?
Africa Contact, Danish Society for a Living Sea and People Uniting and Generating Aid for Development (PUGAD)	27	DA	inglés	Organizacion es registradas	ONG	Trasnacional	sobrecapacidad	4	si	si	5	3	4	3	4	no	si	si	colaboración	mediador	no	no	no	no	si
AIPCE-CEP	6	EU	inglés	Organizacion es registradas	stakeholders sectoriales	européo	sobrecapacidad	3	no	si	3	5	4	3	4	no	si	si	negociación	aliado	si	si	si	no	si
AKTEA : réseau Européen des organisations de femmes	3	EU	inglés	Organizacion es registradas	stakeholders sectoriales	européo	regulación	3	no	si	4	4	3	3	4	no	si	si	confrontación	mediador	no	no	no	no	no
ArtesanalPesca	30	PT	portugués	Organizacion es registradas	stakeholders sectoriales	nacional	control	4	si	si	3	5	3	4	5	no	si	si	colaboración	gatekeeper	si	no	si	si	si
Association Française d'Halieumétrie	12	FR	francés	Organizacion es registradas	organizacion es científicas	nacional	regulación	4	si	si	4	4	5	5	4	no	si	si	colaboración	aliado	NA	no	si	no	NA
Baltic Sea 2020	3	SV	inglés	Organizacion es registradas	stakeholders sectoriales	trasnacional	sobrecapacidad	4	I	si	3	4	3	3	4	no	si	si	negociación	aliado	no	no	si	no	si
BirdLife International	32	UK	inglés	Organizacion es registradas	ONG	trasnacional	sobrepesca	1	si	si	4	4	4	4	4	si	si	I	confrontación	opositor	no	no	si	no	si
Cluster de Empresas Pesqueras en Países Terceros (CEPPT)	11	ES	español	Organizacion es registradas	stakeholders sectoriales	trasnacional	control	3	no	I	3	3	3	4	4	no	no	si	negociación	aliado	no	no	si	no	si

Collectif Pêche et Développement , Antenne Méditerranée, et L'encre de mer	6	FR	francés	Organizaciones registradas	stakeholders sectoriales	nacional	modelo pesca	N A	N A	si	3	3	3	4	2	no	si	si	confrontación	opositor	no	no	si	N A	si
Confederación Española de Pesca (Cepesca)	21	ES	español	Organizaciones registradas	stakeholders sectoriales	nacional	regulación	4	no	si	4	4	5	5	5	no	no	si	negociación	opositor	si	no	si	si	si
Confederación Española de Pesca Marítima de Recreo Responsable	13	ES	español	Organizaciones registradas	stakeholders sectoriales	nacional	regulación	N A	N A	si	4	3	3	2	3	no	si	si	negociación	gatekeeper	no	N A	si	N A	NA
Conference of Peripheral Maritime Regions (CPMR)	9	EU	francés	Organizaciones registradas	stakeholders sectoriales	transnacional	modelo pesca	4	si	si	4	4	4	3	3	no	si	si	confrontación	aliado	no	no	si	no	si
Danish Fishermen's Association	20	DA	inglés	Organizaciones registradas	stakeholders sectoriales	nacional	desigualdad modelo	4	si	si	3	4	4	4	4	no	si	si	confrontación	gatekeeper	si	no	si	si	si
EAPO	11	EU	inglés	Organizaciones registradas	stakeholders sectoriales	européo	regulación	4	si	si	3	5	3	3	4	no	no	si	confrontación	opositor	si	no	no	no	no
Entrepreneurs et Pêcheurs de France (EPF)	8	FR	francés	Organizaciones registradas	stakeholders sectoriales	nacional	desigualdad modelo	4	si	N A	3	3	2	2	3	no	si	si	confrontación	filtro	si	no	si	no	si
ETF (European Transport Workers' Federation)	24	EU	francés	Organizaciones registradas	stakeholders sectoriales	européo	regulación	3	si	si	3	3	4	3	3	no	si	si	colaboración	neutro	no	no	si	no	si
Euro Coop	3	EU	inglés	Organizaciones registradas	stakeholders sectoriales	européo	regulación	4	si	si	5	3	3	3	3	no	si	si	negociación	aliado	si	no	si	no	no
EuroCommerce	5	EU	inglés	Organizaciones registradas	stakeholders sectoriales	européo	modelo pesca	4	si	si	4	3	3	3	3	no	no	si	colaboración	neutro	si	no	si	si	si
Eurogroup for Animals	4	EU	inglés	Organizaciones registradas	ONG	européo	acuicultura	3	N A	si	4	3	2	2	2	no	no	si	colaboración	aliado	NA	no	N A	no	NA

European Association of Fisheries and Aquaculture Research Organisations (EFARO)	5	EU	inglés	Organizaciones registradas	organizaciones científicas	europeo	datos	3	si	si	4	3	2	2	3	no	no	si	colaboración	aliado	si	no	si	no	NA
European Association of Fishing Ports and Auctions (EAFPA)	14	EU	inglés	Organizaciones registradas	stakeholders sectoriales	europeo	regulación	3	no	si	3	4	4	3	3	no	si	no	negociación	mediador	si	no	si	no	si
Europêche - Cogeca	27	EU	español	Organizaciones registradas	stakeholders sectoriales	europeo	modelo pesca	3	I	si	4	4	3	3	4	no	no	si	negociación	opositor	si	no	si	no	si
EUROTHON	6	EU	francés	Organizaciones registradas	stakeholders sectoriales	europeo	desigualdad modelo	3	I	I	3	3	3	3	3	no	no	si	colaboración	promotor	si	NA	si	no	si
Federación Gallega de Cofradías de Pescadores	17	ES	español	Organizaciones registradas	stakeholders sectoriales	regional	modelo pesca	4	NA	si	3	4	3	3	3	no	no	si	neutro	mediador	si	no	si	no	si
Federation of Irish Fishermen	20	IR	inglés	Organizaciones registradas	stakeholders sectoriales	nacional	regulación	3	I	si	3	4	3	4	3	no	no	si	colaboración	opositor	si	si	si	si	no
Green Budget Germany - Forum Ökologisch-Soziale Marktwirtschaft (FÖS)	3	GE	inglés	Organizaciones registradas	ONG	nacional	regulación	4	si	si	4	2	2	2	2	no	no	si	colaboración	neutro	NA	no	no	NA	NA
Greenpeace	51	INT	inglés	Organizaciones registradas	ONG	trasnacional	modelo pesca	4	si	si	3	3	3	4	3	no	si	si	confrontación	promotor	no	no	no	no	si
Hortobagy Fish Farm Close Company	3	HU	inglés	Organizaciones registradas	stakeholders sectoriales	nacional	acuicultura	4	no	si	2	4	2	2	2	no	no	si	neutro	mediador	NA	NA	NA	no	no
Humane Society International	15	UK	inglés	Organizaciones registradas	ONG	trasnacional	non-target captures	4	si	si	5	2	4	3	2	no	si	si	neutro	neutro	no	no	si	NA	NA
IFAW (International Fund for Animal Welfare)	3	INT	inglés	Organizaciones registradas	ONG	trasnacional	non-target captures	3	no	si	5	2	3	2	2	no	si	si	neutro	neutro	no	no	NA	no	NA

International Collective in Support of Fishworkers (ICSF)	38	INT	inglés	Organizaciones registradas	stakeholders sectoriales	transnacional	modelo pesca	4	si	si	5	4	4	3	3	no	si	si	confrontación	aliado	no	no	si	no	si
Irish Wildlife Trust	2	IR	inglés	Organizaciones registradas	ONG	nacional	regulación	4	si	si	3	4	2	2	2	no	si	no	colaboración	neutro	NA	no	NA	NA	NA
Federación Territorial de Cofradías de Pescadores de Barcelona	27	ES	español	Organizaciones registradas	stakeholders sectoriales	local	regulación	4	I	si						no	no	si	colaboración	aliado	si	no	si	no	si
Marine Conservation Society	42	UK	inglés	Organizaciones registradas	ONG	transnacional	modelo pesca	3	si	si	3	4	3	4	3	no	si	I	colaboración	filtro	si	no	no	no	si
Ocean Sentry	9	ES	español	Organizaciones registradas	ONG	transnacional	sobrepesca	5	si	si	4	3	3	3	3	no	si	si	confrontación	opositor	NA	no	NA	no	no
PUERTO DE CELEIRO S.A.	7	ES	español	Organizaciones registradas	stakeholders sectoriales	local	regulación	4	I	si	4	4	3	3	3	no	si	si	colaboración	opositor	NA	no	NA	no	si
Scottish Fishermen's Federation	6	UK	inglés	Organizaciones registradas	stakeholders sectoriales	regional	regulación	3	no	si	3	4	3	3	3	no	no	si	negociación	filtro	NA	no	si	no	no
Scottish White Fish Producers Association (SWFPA)	13	UK	inglés	Organizaciones registradas	stakeholders sectoriales	regional	regulación	3	I	si	3	4	3	3	4	no	no	si	colaboración	gatekeeper	si	no	si	si	si
Shetland Oceans Alliance (SHOAL)	16	UK	inglés	Organizaciones registradas	ONG	transnacional	regulación	4	si	si	3	3	3	3	4	no	no	si	colaboración	aliado	si	no	si	si	no
Swedish Society for Nature Conservation (SSNC)	69	SW	inglés	Organizaciones registradas	ONG	nacional	external dimension	4	I	si	4	3	4	3	4	si	si	si	colaboración	promotor	no	no	NA	no	no
Syndicat National des Chefs d'Entreprise à la Pêche Maritime	2	FR	francés	Organizaciones registradas	stakeholders sectoriales	nacional	diagnóstico	4	I	si	4	3	3	3	3	no	no	si	neutro	opositor	NA	no	si	NA	si
The Finnish NGDO Platform to the EU, Kehys	2	FI	inglés	Organizaciones registradas	ONG	nacional	external dimension	3	I	si	4	2	1	1	1	no	no	si	neutro	neutro	NA	NA	NA	no	NA

The Fishermen's Association Limited	8	UK	inglés	Organizaciones registradas	stakeholders sectoriales	nacional	regulación	4	si	si	4	4	3	2	5	no	no	si	confrontación	opositor	si	si	si	si	si
The FishPopTrace Consortium	17	INT	inglés	Organizaciones registradas	stakeholders sectoriales	nacional	datos	3	N A	N A	5	3	5	3	3	no	no	si	colaboración	promotor	no	no	no	no	no
The Norwegian Seafood Federation (FHL)	6	NO	inglés	Organizaciones registradas	stakeholders sectoriales	nacional	sobrecapacidad	3	no	si	3	5	4	3	4	no	si	si	negociación	aliado	si	si	si	no	si
The Pew Environment Group	12	INT	inglés	Organizaciones registradas	ONG	transnacional	regulación	4	si	si	4	4	4	4	4	no	no	si	neutro	promotor	si	no	no	no	si
Tom Appleby on behalf of the following organisations: University of the West of England, Bristol; The Community of Arran Seabed Trust; The Scottish Sea Angling Conservation Network; The Hebridean Partnership; The Fair Isle Marine Tourism Initiative	12	UK	inglés	Organizaciones registradas	stakeholders sectoriales	nacional	regulación	4	si	si	4	4	4	3	4	no	no	si	confrontación	opositor	si	si	si	si	si
Uila-pesca - Unione Italiana Lavoratori Pesca e Acquacoltura	2	IT	italiano	Organizaciones registradas	stakeholders sectoriales	nacional	laboral	3	si	si	4	2	1	1	1	no	si	si	neutro	promotor	NA	si	si	N A	NA
UNEP/CMS/ASCOBANS Secretariat	2	INT	inglés	Organizaciones registradas	entidad pública	supranacional	non-target captures	4	N A	si	4	1	1	1	1	no	no	I	neutro	promotor	no	N A	N A	N A	NA
WWF	48	INT	inglés	Organizaciones registradas	ONG	transnacional	modelo pesca	4	si	si	3	4	3	3	4	no	no	si	colaboración	promotor	no	no	no	si	si

WWF Mediterranean	6	INT	inglés	Organizaciones registradas	ONG	transnacional	regulación	4	si	si	4	4	2	2	2	no	si	I	colaboración	opositor	no	no	si	no	no
Aberdeenshire Council	13	UK	inglés	autoridades públicas	gobierno	local	regulación	3	I	si	3	3	2	3	3	no	no	si	colaboración	neutro	NA	no	si	si	si
ACP Group	8	INT	inglés	autoridades públicas	países terceros	internacional	external dimension	3	I	si	3	3	2	2	2	no	si	si	colaboración	promotor	NA	no	no	no	si
Andalusian government	19	ES	inglés	autoridades públicas	gobierno	regional	laboral	3	no	I	3	4	4	3	2	no	si	si	colaboración	aliado	no	no	no	no	si
Andrew George MP	2	UK	inglés	autoridades públicas	parlamento individuo	nacional	regulación	3	no	si	3	3	2	2	2	no	no	NA	colaboración	aliado	no	no	no	no	si
Aquitaine, Poitou-Charentes, Pays de la Loire, Brittany and Lower-Normandy Regions	16	FR	inglés	autoridades públicas	gobierno	regional	regulación	3	I	si	3	4	3	3	4	no	si	si	colaboración	aliado	no	no	si	no	si
Baltic Sea Regional Advisory Council	10	EU	inglés	autoridades públicas	organismos consultivos	supranacional	regulación	3	I	si	4	4	5	4	5	no	si	si	colaboración	aliado	NA	no	si	no	si
Bulgaria	10	BL	inglés	autoridades públicas	administración pública	nacional	regulación	3	no	si	3	3	3	3	3	no	no	si	colaboración	aliado	no	no	si	no	si
Cap l'Orient agglomération	8	FR	francés	autoridades públicas	gobierno	regional	datos	4	no	si	3	3	3	3	3	no	si	si	colaboración	aliado	no	no	si	no	si
CCR Sud	57	FR	francés	autoridades públicas	organismos consultivos	regional	regulación	4	I	si	5	5	5	5	5	si	si	I	colaboración	promotor	si	no	si	no	si
Comhairle nan Eilean Siar	3	UK	inglés	autoridades públicas	gobierno	local	regulación	3	I	si	3	3	2	2	2	no	no	si	negociación	filtro	no	no	NA	no	NA
Conseil général du Finistère	10	FR	francés	autoridades públicas	gobierno	regional	regulación	4	no	si	3	4	3	3	4	no	no	si	colaboración	aliado	no	no	si	no	si
Conseil général du Morbihan	4	FR	francés	autoridades públicas	gobierno	regional	regulación	3	no	si	3	3	2	2	2	no	no	si	negociación	filtro	no	no	si	no	si
Convention of Scottish Local Authorities (COSLA)	6	UK	inglés	autoridades públicas	gobierno	local	regulación	3	no	si	3	3	2	3	2	no	si	si	colaboración	aliado	si	NA	NA	no	si
Cornwall Sea Fisheries	4	UK	inglés	autoridades públicas	gobierno	regional	regulación	3	no	si	3	3	2	2	4	no	no	si	colaboración	aliado	no	NA	NA	no	si

Danish Government	67	DA	inglés	autoridades públicas	gobierno	nacional	regulación	3	no	si	3	5	4	4	4	no	no	si	colaboración	aliado	si	no	N A	no	si
Danish Parliament's Committee on Food, Agriculture and Fisheries and European Affairs Committee	3	DA	inglés	autoridades públicas	parlamento	nacional	regulación	3	no	si	3	5	2	2	2	no	no	si	colaboración	gatekeeper	si	N A	N A	no	si
Département de l'Hérault (France)	8	FR	francés	autoridades públicas	gobierno	regional	regulación	3	no	si	3	4	3	3	4	no	no	si	colaboración	aliado	si	no	si	no	si
Department of Fisheries Resources, Ministry of Environment, Estonia	9	EST	inglés	autoridades públicas	administración pública	nacional	regulación	3	no	N A	3	3	2	3	5	no	no	si	colaboración	aliado	NA	no	no	no	si
East of England	22	UK	inglés	autoridades públicas	gobierno	regional	desigualdad modelo	3	no	si	3	3	5	4	4	no	si	I	colaboración	aliado	si	no	si	no	si
Environment Agency (UK)	7	UK	inglés	autoridades públicas	gobierno	nacional	regulación	3	I	si	3	3	4	4	3	si	si	si	colaboración	aliado	NA	no	si	no	NA
European Anglers Alliance (EAA), Federation Internationale de la Pêche Sportive en Mer (CIPS/FIPS-M), European Fishing Tackle Trade Association (EFTTA)	10	INT	inglés	autoridades públicas	stakeholders sectoriales	transnacional	desigualdad modelo	3	N A	si	5	3	3	3	4	no	no	si	negociación	opositor	no	no	si	si	si
European Parliament resolution of 25 February 2010 on the Green Paper on the reform of the	25	EU	inglés	autoridades públicas	parlamento	europeo	regulación	5	si	si	5	5	5	4	5	si	si	I	colaboración	aliado	si	no	si	si	si

Common Fisheries Policy 2009/2106(INI)																									
Fianna Fail MEPs (3)	4	UK	inglés	autoridades públicas	parlamento individuo	europeo	regulación	4	no	si	4	3	3	3	3	no	no	si	colaboración	aliado	si	si	si	si	si
France	76	FR	francés	autoridades públicas	gobierno	nacional	regulación	3	no	si	3	3	4	4	5	no	si	I	colaboración	promotor	si	no	si	si	si
Galicia (in Galician, Spanish, English, French)	14 3	ES	español	autoridades públicas	gobierno	regional	regulación	4	I	si	3	3	3	4	5	no	si	I	colaboración	aliado	si	no	si	si	si
Generalitat de Catalunya	22	ES	español	autoridades públicas	gobierno	regional	modelo pesca	3	no	si	3	4	3	4	3	no	no	si	colaboración	aliado	NA	no	si	no	no
German Federal Agency for Nature Conservation (BfN)	21	GE	inglés	autoridades públicas	gobierno	nacional	regulación	4	si	si	4	4	3	4	4	no	si	I	negociación	aliado	no	no	si	no	si
Gobierno de Canarias	29	ES	español	autoridades públicas	gobierno	regional	laboral	4	no	si	3	3	4	3	3	no	no	si	colaboración	aliado	NA	no	si	no	no
Gobierno Vasco	27	ES	español	autoridades públicas	gobierno	regional	regulación	5	si	si	3	3	3	4	5	no	si	si	confrontación	aliado	si	no	si	si	si
AÇORES	14	PT	portugués	autoridades públicas	gobierno	regional	external dimension	3	no	si	4	4	3	4	3	no	si	si	colaboración	filtro	NA	no	si	no	si
Highland Council	9	UK	inglés	autoridades públicas	gobierno	regional	regulación	4	I	si	3	3	3	3	3	no	si	si	colaboración	neutro	si	no	si	si	si
Iceland	3	IC	inglés	autoridades públicas	gobierno	nacional	sobrepesca	3	no	si	3	3	2	2	2	no	no	si	neutro	aliado	NA	N A	si	no	si
Ireland	44	IR	inglés	autoridades públicas	gobierno	nacional	regulación	3	no	si	3	3	5	4	5	no	si	si	colaboración	aliado	si	no	si	no	si
LDRAC	7	ES	inglés	autoridades públicas	organismos consultivos	nacional	diagnóstico	4	I	si	4	3	3	3	3	no	no	si	negociación	filtro	si	no	si	no	si

Local Government Association (LGA) Coastal Issues Special Interest Group (SIG)	2	UK	inglés	autoridades públicas	organismos consultivos	regional	regulación	3	N A	N A	3	3	2	2	2	no	no	si	colaboración	neutro	NA	no	si	no	si
Marine Environment Unit (Federal Public Service Public Health, Food Chain Safety and Environment), Belgium	7	BL	inglés	autoridades públicas	administración pública	nacional	regulación	3	I	si	3	4	3	3	4	no	si	I	colaboración	aliado	no	no	si	no	si
Ministry of Agriculture and Forestry in Finland	2	FI	inglés	autoridades públicas	administración pública	nacional	NA	N A	N A	si	3	3	1	1	1	no	no	N A	colaboración	aliado	NA	no	N A	si	si
Ministry of Agriculture, Forestry and Food of the Republic of Slovenia	10	SL	inglés	autoridades públicas	administración pública	nacional	regulación	3	N A	si	3	3	3	3	3	no	no	si	colaboración	aliado	si	no	si	N A	si
Ministry of Agriculture, Nature and Food Quality, the Netherlands	30	NL	inglés	autoridades públicas	administración pública	nacional	regulación	5	si	si	3	3	5	4	5	no	si	I	colaboración	aliado	si	no	si	si	si
New Zealand Government	6	NZ	inglés	autoridades públicas	países terceros	nacional	external dimension	4	no	si	5	3	5	4	4	no	si	si	negociación	promotor	NA	N A	si	no	no
Nordic Council	3	INT	inglés	autoridades públicas	entidad pública	supranacional	regulación	4	no	si	5	3	2	2	2	si	si	I	neutro	promotor	si	no	si	si	si
Memorandum from the Nordic Council of Ministers	120	INT	inglés	autoridades públicas	entidad pública	supranacional	regulación	4	no	si	5	2	4	4	4	no	si	I	neutro	neutro	NA	no	N A	no	si
North Norwegian county councils of Nordland and Troms	5	NO	inglés	autoridades públicas	países terceros	supranacional	regulación	4	I	si	5	3	2	5	3	no	no	si	neutro	promotor	NA	N A	N A	no	si

North Western Waters Regional Advisory Council	17	INT	inglés	autoridades públicas	organismos consultivos	supranacional	diagnóstico	4	I	si	4	4	5	5	5	no	si	I	colaboración	aliado	si	no	no	no	si
Pelagic Regional Advisory Council	22	INT	inglés	autoridades públicas	organismos consultivos	supranacional	diagnóstico	4	no	si	3	4	5	4	5	no	si	si	colaboración	filtro	si	no	si	no	si
Polish government	28	PL	inglés	autoridades públicas	gobierno	nacional	regulación	3	no	si	3	3	4	5	5	no	no	NA	colaboración	aliado	NA	no	no	no	si
Portuguese Parliament	30	PT	portugués	autoridades públicas	parlamento	nacional	modelo pesca	4	no	si	4	4	4	3	5	no	si	si	colaboración	aliado	si	no	no	si	NA
Région Bretagne	87	FR	francés	autoridades públicas	gobierno	regional	control	4	no	I	3	3	5	5	5	si	si	I	colaboración	promotor	si	no	no	no	si
Région Guadeloupe	10	FR	francés	autoridades públicas	gobierno	regional	desigualdad modelo	5	I	I	4	3	3	3	3	no	no	NA	colaboración	gatekeeper	NA	no	no	no	NA
Région Réunion	10	FR	francés	autoridades públicas	gobierno	regional	desigualdad modelo	5	I	I	4	4	5	4	4	no	no	NA	colaboración	gatekeeper	NA	no	si	no	no
Conferencia de Presidentes de las Regiones Ultraperiféricas (RUP)	11	EU	español	autoridades públicas	entidad pública	supranacional	desigualdad modelo	4	I	I	5	3	3	4	4	no	si	si	colaboración	filtro	NA	no	no	no	si
Royal Norwegian Ministry of Fisheries and Coastal Affairs	27	NO	inglés	autoridades públicas	países terceros	nacional	regulación	4	I	si	5	3	5	5	5	si	si	I	negociación	promotor	si	no	si	no	si
Secretaría General del Mar, del Ministerio de Medio Ambiente, Medio Rural y Marino de España	38	ES	español	autoridades públicas	administración pública	nacional	regulación	3	I	si	4	4	4	5	5	no	si	si	colaboración	aliado	NA	no	si	no	si
Scottish Government	43	UK	inglés	autoridades públicas	gobierno	regional	regulación	5	si	si	4	5	5	4	5	no	si	si	confrontación	aliado	si	no	si	si	si
Sharon Bowles MEP	2	UK	inglés	autoridades públicas	parlamento individuo	européo	desigualdad modelo	4	no	si	3	3	1	2	3	no	si	si	colaboración	aliado	NA	no	si	no	si

South West Regional Authority, Ireland	5	IR	inglés	autoridades públicas	gobierno	regional	regulación	4	si	si	4	4	3	3	3	no	si	si	colaboración	neutro	NA	N A	N A	N A	NA
Swedish government	10	UK	inglés	autoridades públicas	gobierno	regional	regulación	3	no	si	3	3	3	3	3	no	no	si	neutro	aliado	NA	no	si	no	si
UK Government	21	UK	inglés	autoridades públicas	gobierno	nacional	regulación	4	si	si	4	5	5	5	5	si	si	si	colaboración	aliado	si	no	si	no	si
UK NATURAL ENVIRONMENT RESEARCH COUNCIL'S MARINE LABORATORIES	10	UK	inglés	autoridades públicas	organismos consultivos	nacional	regulación	5	si	si	3	3	5	5	3	si	si	I	colaboración	aliado	si	no	si	N A	si
UK Parliament House of Lords	6	UK	inglés	autoridades públicas	parlamento	nacional	regulación	4	si	si	4	5	2	2	4	no	no	N A	colaboración	aliado	NA	no	si	si	si
Welsh Assembly Government	5	UK	inglés	autoridades públicas	parlamento	regional	desigualdad modelo	3	I	si	3	3	2	2	2	no	no	N A	colaboración	neutro	NA	si	si	si	si
Western Norway Council	2	NO	inglés	autoridades públicas	países terceros	nacional	regulación	5	I	si	5	3	1	1	1	no	no	N A	confrontación	promotor	no	no	N A	no	si
Xunta de Galicia	53	ES	español	autoridades públicas	gobierno	regional	regulación	4	I	si	3	3	3	4	5	no	si	I	colaboración	aliado	si	no	si	si	si
7 French NGOs	73	FR	francés	organizaciones no registradas	ONG	nacional	modelo pesca	4	si	si	4	4	4	4	4	no	si	si	negociación	promotor	no	no	si	no	no
ADVISORY COMMITTEE ON FISHERIES AND AQUACULTURE (ACFA)	21	EU	francés	organizaciones no registradas	organismos consultivos	europeo	diagnóstico	4	no	si	3	3	4	3	4	no	si	si	colaboración	aliado	si	no	si	no	si
ANACEF y ANEPAT	16	ES	español	organizaciones no registradas	stakeholders sectoriales	nacional	regulación	5	si	si	5	5	4	4	3	no	si	si	confrontación	opositor	si	no	si	no	no
ANFACO-CECOPECA	13	ES	español	organizaciones no registradas	stakeholders sectoriales	nacional	modelo pesca	4	si	si	4	4	4	3	4	no	no	si	confrontación	opositor	si	no	no	no	no

Angling School	13	UK	inglés	organizaciones no registradas	stakeholders sectoriales	nacional	regulación	4	I	si	4	3	3	3	3	no	no	si	colaboración	neutro	NA	no	si	no	si
Angling Trust	20	UK	inglés	organizaciones no registradas	stakeholders sectoriales	nacional	regulación	3	I	si	3	3	3	3	3	no	si	si	colaboración	aliado	NA	no	NA	no	si
ASOAR-ARMEGA	4	ES	español	organizaciones no registradas	stakeholders sectoriales	regional	desigualdad modelo	3	si	si	4	5	3	4	3	no	si	I	colaboración	aliado	si	no	si	no	no
Asociación española de Titulados Náutico-Pesquera	8	ES	español	organizaciones no registradas	stakeholders sectoriales	nacional	control	5	si	si	4	3	3	3	3	no	si	si	confrontación	aliado	NA	no	si	no	no
Associação de Armadores Pesca Artesanal Barlavento Algarvio	2	PT	portugués	organizaciones no registradas	stakeholders sectoriales	regional	desigualdad modelo	NA	NA	si	3	3	1	1	1	no	no	NA	confrontación	neutro	NA	NA	NA	no	NA
Associação Portuguesa para o Estudo e Conservação de Elasmobrânquios (APECE), Portuguese Association for the study and conservation of Elasmobranchs	3	PT	portugués	organizaciones no registradas	organizaciones científicas	nacional	datos	3	I	si	3	3	4	3	2	no	si	I	colaboración	neutro	no	no	no	no	no
ClientEarth	21	UK	inglés	organizaciones no registradas	ONG	internacional	modelo pesca	3	si	si	3	4	3	4	3	no	si	I	colaboración	filtro	si	no	no	no	si
ClientEarth and the Marine Conservation Society (MCS)	23	UK	inglés	organizaciones no registradas	ONG	internacional	modelo pesca	3	si	si	3	4	3	4	3	no	si	I	colaboración	filtro	si	no	no	no	si
Coalition Clean Baltic (CCB)	8	INT	inglés	organizaciones no registradas	stakeholders sectoriales	transnacional	modelo pesca	3	si	si	4	4	4	4	4	no	si	si	negociación	aliado	si	no	si	no	si
Coalition for Fair Fisheries Arrangements (CFFA)	20	EU	inglés	organizaciones no registradas	stakeholders sectoriales	transnacional	modelo pesca	4	si	si	3	4	3	3	5	no	no	si	confrontación	opositor	si	no	si	si	si

Collectif Pêche et développement	4	FR	francés	organizaciones no registradas	stakeholders sectoriales	nacional	regulación	4	si	si	3	3	2	3	3	no	si	si	confrontación	neutro	no	no	NA	no	NA
Comhar na nOileán	10	IR	inglés	organizaciones no registradas	stakeholders sectoriales	regional	desigualdad modelo	4	no	si	4	3	4	4	4	no	si	si	colaboración	promotor	no	no	si	NA	NA
CNPMM	88	FR	francés	organizaciones no registradas	stakeholders sectoriales	nacional	regulación	4	si	si	4	4	3	4	3	no	no	si	confrontación	opositor	si	no	si	si	si
COOPERATIVA DE ARMADORES DE PESCA DEL PUERTO DE VIGO, S. COOP. GALLEGA	36	ES	español	organizaciones no registradas	stakeholders sectoriales	nacional	diagnóstico	4	I	si	3	3	4	4	5	si	si	si	confrontación	aliado	si	no	si	no	si
Compassion in World Farming	5	INT	inglés	organizaciones no registradas	ONG	internacional	acuicultura	3	NA	NA	3	3	2	2	2	no	si	I	colaboración	neutro	NA	no	si	NA	NA
CONXEMAR	3	ES	español	organizaciones no registradas	stakeholders sectoriales	nacional	diagnóstico	4	I	NA	3	3	3	4	3	no	no	si	confrontación	opositor	NA	no	no	no	no
Cornish Federation of Sea Anglers	5	UK	inglés	organizaciones no registradas	stakeholders sectoriales	regional	regulación	5	si	si	3	4	4	4	4	no	si	si	confrontación	opositor	si	no	no	si	no
Cornish Fish Producers Organisation	11	UK	inglés	organizaciones no registradas	stakeholders sectoriales	regional	regulación	3	no	si	3	4	3	2	3	no	no	si	neutro	opositor	si	si	si	si	si
DIOBAS LIMITED	2	UK	inglés	organizaciones no registradas	stakeholders sectoriales	nacional	regulación	3	NA	NA	5	3	2	2	2	no	no	si	neutro	neutro	NA	NA	NA	no	NA
Dutch fishing industry	9	NL	inglés	organizaciones no registradas	stakeholders sectoriales	nacional	diagnóstico	4	si	si	3	3	3	4	4	no	no	si	colaboración	aliado	NA	no	no	no	si
Dutch society for the Protection of Animals	2	NL	inglés	organizaciones no registradas	ONG	nacional	modelo pesca	5	NA	si	5	3	3	4	2	no	si	no	confrontación	promotor	NA	no	NA	no	no
EBCD	9	EU	inglés	organizaciones no registradas	ONG	nacional	regulación	4	no	si	3	3	2	3	3	si	si	I	colaboración	neutro	NA	no	si	no	no
Ecologistas en Acción	9	ES	español	organizaciones no registradas	ONG	nacional	modelo pesca	4	si	I	3	4	3	3	3	no	no	I	negociación	promotor	no	no	no	no	no

English Heritage	7	UK	inglés	organizaciones no registradas	organismos consultivos	nacional	cultural	3	no	I	3	3	2	2	2	si	si	si	colaboración	neutro	NA	NA	NA	no	NA
Environmental Pillar of Social Partnership in Ireland	23	IR	inglés	organizaciones no registradas	ONG	nacional	regulación	4	si	si	3	3	4	4	4	no	si	I	negociación	aliado	NA	no	no	no	NA
EPF et ORTHONGEL	35	FR	francés	organizaciones no registradas	stakeholders sectoriales	nacional	desigualdad modelo	3	I	si	2	3	4	5	4	no	no	si	colaboración	aliado	si	no	si	no	si
EUCC Marine Team	6	NL	inglés	organizaciones no registradas	organizaciones científicas	nacional	regulación	4	si	si	4	4	3	4	3	no	si	si	colaboración	aliado	si	no	si	no	si
European Sectoral Social Dialogue Committee (SSDC) for Maritime Fisheries	3	EU	inglés	organizaciones no registradas	stakeholders sectoriales	européo	modelo pesca	3	I	si	4	4	3	3	4	no	no	si	negociación	aliado	si	no	si	no	si
Fair-fish	5	SW	inglés	organizaciones no registradas	ONG	nacional	diagnóstico	5	si	si	4	4	3	3	3	no	si	I	confrontación	neutro	NA	no	no	no	no
Federación Nacional de Cofradías de Pescadores pdf - 118 KB	20	ES	español	organizaciones no registradas	stakeholders sectoriales	nacional	modelo pesca	3	i	si	3	3	3	3	3	no	no	si	negociación	opositor	si	no	NA	NA	si
Fédération des femmes du milieu maritime (France)	3	FR	francés	organizaciones no registradas	stakeholders sectoriales	nacional	diagnóstico	4	NA	si	4	3	1	1	2	no	si	si	confrontación	filtro	NA	no	no	no	NA
Fédération Française d'Aquaculture et le Comité interprofessionnel des Produits de l'Aquaculture	6	FR	francés	organizaciones no registradas	stakeholders sectoriales	nacional	acuicultura	4	si	si	4	4	2	2	2	no	no	si	confrontación	filtro	si	no	no	no	no
Fisheries Secretariat (FISH)	3	SW	inglés	organizaciones no registradas	ONG	nacional	regulación	4	si	si	4	4	3	3	4	no	si	I	colaboración	aliado	NA	no	si	no	si
Food and Drink Federation (UK)	10	UK	inglés	organizaciones no registradas	stakeholders sectoriales	nacional	regulación	4	si	si	4	4	5	4	3	si	si	I	confrontación	aliado	si	no	si	no	no

Food and Water Europe	27	US	inglés	organizaciones no registradas	ONG	internacional	regulación	3	I	si	3	4	3	4	3	no	si	si	colaboración	mediador	si	no	no	no	no
German Advisory Council on the Environment	14	GE	inglés	organizaciones no registradas	organizaciones científicas	nacional	descartes	4	I	si	3	3	4	4	3	no	si	I	negociación	neutro	NA	no	no	NA	NA
Grupo de Pescadores de Sesimbra, Portugal	3	PT	portugués	organizaciones no registradas	stakeholders sectoriales	nacional	desigualdad modelo	3	I	NA	2	2	2	3	2	no	no	si	neutro	gatekeeper	NA	NA	si	si	si
Grupo Regal	2	ES	español	organizaciones no registradas	stakeholders sectoriales	nacional	control	4	no	si	3	3	2	2	2	no	si	si	colaboración	aliado	no	no	no	no	si
Helcom	3	FI	inglés	organizaciones no registradas	organismos consultivos	nacional	diagnóstico	4	no	si	3	3	3	3	3	no	no	si	colaboración	aliado	no	NA	NA	no	si
Hellenic Fishermen Confederation (HFC)	7	GR	inglés	organizaciones no registradas	stakeholders sectoriales	nacional	regulación	5	si	si	4	4	3	4	4	no	si	si	confrontación	aliado	si	no	si	si	si
Ifremer	25	FR	francés	organizaciones no registradas	organizaciones científicas	nacional	datos	3	NA	NA	3	3	5	5	3	no	si	si	colaboración	aliado	NA	no	si	no	NA
Instituto español de Oceanografía	26	ES	español	organizaciones no registradas	organizaciones científicas	nacional	regulación	4	si	si	3	4	3	5	3	no	no	si	colaboración	opositor	si	no	NA	si	si
Irish Fishermens Organisation	9	IR	inglés	organizaciones no registradas	stakeholders sectoriales	nacional	desigualdad modelo	3	NA	si	3	3	3	3	3	no	no	si	colaboración	aliado	si	no	no	si	si
Irish Institute of International and European Affairs (IIEA)	34	IR	inglés	organizaciones no registradas	organizaciones científicas	nacional	regulación	5	si	si	3	4	4	3	4	no	si	si	confrontación	aliado	si	no	NA	no	si
Kenna Eco Diving	5	ES	inglés	organizaciones no registradas	stakeholders sectoriales	nacional	modelo pesca	3	I	NA	3	3	2	2	2	no	si	si	neutro	neutro	no	no	no	si	NA
Kustringen	3	SW	inglés	organizaciones no registradas	stakeholders sectoriales	regional	regulación	4	si	si	4	3	2	4	3	si	si	I	confrontación	neutro	NA	NA	si	no	si
Marine Stewardship Council	3	UK	inglés	organizaciones no registradas	stakeholders sectoriales	nacional	mercado	3	I	I	3	3	2	2	2	no	si	I	colaboración	neutro	NA	no	no	no	si
MARINET	17	UK	inglés	organizaciones no registradas	ONG	nacional	regulación	3	I	si	3	4	3	3	4	no	si	I	colaboración	aliado	si	no	si	no	no

Mexillón de Galicia	15	ES	español	organizaciones no registradas	stakeholders sectoriales	regional	regulación	3	no	I	3	3	2	2	3	no	si	si	colaboración	aliado	NA	no	si	no	no
Mission de la Mer France	11	FR	francés	organizaciones no registradas	ONG	nacional	regulación	5	si	si	4	4	3	3	3	si	si	si	confrontación	opositor	si	no	si	si	no
National Federation of Fishermen's Organisations (NFFO)]	7	UK	inglés	organizaciones no registradas	stakeholders sectoriales	nacional	regulación	3	no	si	3	4	3	2	3	no	no	si	neutro	opositor	si	si	si	si	si
National Heart Forum	2	UK	inglés	organizaciones no registradas	stakeholders sectoriales	nacional	datos	3	N A	si	3	3	1	1	1	no	si	si	colaboración	neutro	NA	no	no	no	no
New Under Tens Fishermen's Association Limited (NUTFA)	7	UK	inglés	organizaciones no registradas	stakeholders sectoriales	nacional	desigualdad modelo	3	I	si	4	3	2	2	2	no	no	si	negociación	opositor	si	N A	N A	si	si
Nef (new economics foundation)	6	UK	inglés	organizaciones no registradas	organizaciones científicas	nacional	regulación	4	si	si	5	4	3	5	3	no	no	si	confrontación	aliado	si	no	si	no	NA
North Sea Commission	3	EU	inglés	organizaciones no registradas	organismos consultivos	européo	descartes	3	N A	si	3	3	2	2	2	no	si	si	colaboración	neutro	NA	N A	N A	no	si
North Sea Foundation	10	NL	inglés	organizaciones no registradas	ONG	nacional	modelo pesca	3	si	I	3	4	3	3	3	no	no	si	neutro	aliado	no	no	N A	N A	NA
Northumberland Sea Fisheries Committee	34	UK	inglés	organizaciones no registradas	stakeholders sectoriales	regional	modelo pesca	3	I	si	3	4	4	3	3	no	no	si	neutro	aliado	si	si	si	no	si
OCEAN2012	67	EU	inglés	organizaciones no registradas	ONG	européo	regulación	4	si	si	4	4	3	3	4	no	si	I	colaboración	aliado	NA	no	si	no	si
Oceana	30	INT	inglés	organizaciones no registradas	ONG	internacional	regulación	4	si	si	3	4	4	4	4	no	si	si	negociación	aliado	si	no	si	no	si
OPP48	12	ES	español	organizaciones no registradas	stakeholders sectoriales	regional	desigualdad modelo	4	no	no	3	3	2	2	2	no	si	si	negociación	opositor	si	N A	si	no	no
People's Movement	8	IR	inglés	organizaciones no registradas	ONG	internacional	regulación	5	si	si	5	3	3	3	3	no	si	si	confrontación	opositor	si	N A	N A	si	no

Peterhead Port Authority	2	UK	inglés	organizaciones no registradas	stakeholders sectoriales	local	regulación	3	no	si	3	3	1	1	1	no	no	N A	colaboración	opositor	NA	N A	N A	no	no
PONG-Pesca - Platform of Portuguese NGOs on Fisheries	63	PT	portugués	organizaciones no registradas	ONG	nacional	modelo pesca	5	si	si	3	4	4	4	4	si	si	I	confrontación	opositor	NA	no	si	no	si
Portuguese fishing sector	33	PT	inglés	organizaciones no registradas	stakeholders sectoriales	nacional	diagnóstico	4	no	si	4	4	4	3	4	no	si	si	confrontación	opositor	si	no	no	no	si
PRESPO	18	ES	español	organizaciones no registradas	organizaciones científicas	regional	desigualdad modelo	3	no	si	4	4	3	3	3	no	si	I	colaboración	aliado	no	no	si	no	si
ProSea foundation	1	NL	inglés	organizaciones no registradas	ONG	nacional	diagnóstico	3	N A	si	4	3	1	1	1	no	si	si	neutro	filtro	NA	N A	N A	N A	NA
PRO WILDLIFE e.V.	8	GE	inglés	organizaciones no registradas	ONG	nacional	modelo pesca	4	si	si	3	3	3	4	3	no	si	I	confrontación	promotor	no	no	no	no	NA
Legambiente& Marevivo	23	IT	italiano	organizaciones no registradas	stakeholders sectoriales	regional	modelo pesca	4	si	si	3	3	3	4	3	no	si	I	confrontación	promotor	no	no	no	no	si
Saharawi Non-Governmental Organisations	5	INT	inglés	organizaciones no registradas	ONG	nacional	external dimension	4	I	si	4	3	2	2	2	no	si	si	confrontación	filtro	NA	N A	N A	N A	NA
Scottish Pelagic Fishermen's Association Limited	8	UK	inglés	organizaciones no registradas	stakeholders sectoriales	regional	desigualdad modelo	N A	no	no	3	3	4	3	4	no	si	si	colaboración	aliado	no	no	si	no	si
Scottish Salmon Producers' Organisation	3	UK	inglés	organizaciones no registradas	stakeholders sectoriales	regional	acuicultura	N A	N A	si	3	4	3	2	2	no	no	si	neutro	aliado	NA	N A	N A	no	no
Seafish	10	UK	inglés	organizaciones no registradas	organismos consultivos	nacional	diagnóstico	4	no	si	4	3	3	4	4	no	si	I	colaboración	neutro	no	si	si	N A	si
Sea Fishery Advisory Group of the Irish Seal Sanctuary	12	IR	inglés	organizaciones no registradas	organismos consultivos	nacional	sobrepesca	4	no	si	5	3	2	2	2	no	si	si	colaboración	neutro	NA	no	si	N A	NA

SESIBAL - Cooperativa de Pesca de Setúbal Sesimbra e Sines, Crl - Organização de Produtores	3	PT	portugués	organizaciones no registradas	stakeholders sectoriales	local	regulación	4	no	si	3	4	1	1	1	no	no	si	negociación	opositor	si	N A	N A	si	no
Shellfish Association of Great Britain	3	UK	inglés	organizaciones no registradas	stakeholders sectoriales	nacional	desigualdad modelo	3	no	si	2	4	2	2	2	no	si	si	negociación	aliado	NA	no	si	no	si
South Wales Sea Fisheries Committee	6	UK	inglés	organizaciones no registradas	stakeholders sectoriales	regional	NA	N A	no	si	3	3	2	2	2	no	no	N A	colaboración	aliado	NA	N A	N A	no	si
South Western Fish Producer Organisation	6	UK	inglés	organizaciones no registradas	stakeholders sectoriales	regional	regulación	3	no	si	3	3	3	3	3	no	no	N A	colaboración	aliado	si	no	N A	si	si
Southern Sea Fisheries District	6	UK	español	organizaciones no registradas	stakeholders sectoriales	regional	modelo pesca	4	si	si	3	4	3	4	3	no	no	si	confrontación	opositor	si	si	si	si	si
Spanish Technological Platform of Fishing and Aquaculture	3	ES	inglés	organizaciones no registradas	stakeholders sectoriales	nacional	NA	N A	N A	si	3	3	2	3	3	no	no	si	colaboración	aliado	NA	no	si	no	si
Sportvisserij Nederland	7	NL	inglés	organizaciones no registradas	stakeholders sectoriales	nacional	desigualdad modelo	3	I	si	4	3	2	2	3	no	si	si	colaboración	filtro	NA	si	N A	no	si
Association of Sea Fisheries Committees of England and Wales	5	UK	inglés	organizaciones no registradas	stakeholders sectoriales	regional	regulación	3	no	N A	3	3	3	3	3	no	no	si	colaboración	neutro	si	no	si	N A	si
B2M project	14	FI	inglés	organizaciones no registradas	stakeholders sectoriales	nacional	NA	N A	N A	N A	N A	N A	N A	N A	N A	N A	N A	N A	neutro	neutro	NA	N A	N A	N A	NA
The Dutch Vegetarian Society	1	NL	inglés	organizaciones no registradas	ONG	nacional	modelo pesca	3	si	si	4	2	1	1	1	no	si	no	confrontación	opositor	NA	no	no	N A	NA
The Fishmongers' company	9	UK	inglés	organizaciones no registradas	stakeholders sectoriales	nacional	regulación	3	I	si	3	3	3	3	3	no	no	si	colaboración	neutro	si	no	si	si	si
The Royal Society of Edinburgh	9	UK	inglés	organizaciones no registradas	stakeholders sectoriales	regional	regulación	3	si	si	3	3	3	4	4	no	si	si	colaboración	aliado	si	no	no	no	si

The West of Four group	3	UK	inglés	organizaciones no registradas	stakeholders sectoriales	regional	regulación	4	I	si	3	4	3	3	3	no	si	si	confrontación	filtro	si	no	si	si	si
UK's statutory nature conservation agencies	22	UK	inglés	organizaciones no registradas	organismos consultivos	nacional	diagnóstico	4	si	si	3	4	4	4	4	no	si	si	confrontación	aliado	si	no	si	no	si
Unión Nacional de Cooperativas del Mar de España (UNACOMAR)	43	ES	español	organizaciones no registradas	stakeholders sectoriales	nacional	diagnóstico	4	no	si	4	3	3	3	3	no	si	si	confrontación	opositor	si	no	si	si	si
UNIONCAMERE CALABRIA	11	IT	italiano	organizaciones no registradas	stakeholders sectoriales	regional	modelo pesca	3	I	si	3	3	3	3	4	no	si	si	colaboración	aliado	si	no	si	no	si
Vianapesca OP	2	PT	portugués	organizaciones no registradas	stakeholders sectoriales	local	NA	NA	NA	si	4	3	1	1	1	no	no	si	confrontación	opositor	si	NA	si	si	NA
Viva!	5	NL	inglés	organizaciones no registradas	ONG	transnacional	modelo pesca	3	si	si	4	1	2	3	3	si	si	no	confrontación	opositor	NA	NA	NA	NA	NA
Welsh Federation of Fishermen's Associations Limited (WFFA)	7	UK	inglés	organizaciones no registradas	stakeholders sectoriales	regional	desigualdad modelo	3	I	si	4	3	2	2	2	no	no	si	negociación	opositor	si	NA	NA	si	si
West African artisanal fishing sector organisations	4	INT	francés	organizaciones no registradas	stakeholders sectoriales	transnacional	desigualdad modelo	3	si	si	4	3	2	2	2	no	si	si	confrontación	opositor	no	no	si	no	NA
Western Sahara Resource Watch	3	INT	inglés	organizaciones no registradas	ONG	transnacional	external dimension	4	I	si	4	3	2	2	2	no	si	si	confrontación	filtro	NA	NA	NA	NA	NA

Fuente: elaboración propia

**Anexo 19. Análisis de las variables del modelo teórico en las contribuciones de
individuales al proceso de reforma de la PPC**

Contribución individual	Lengua	PPC fracaso?	Mención PCh nesario	Simplificación necesaria	Reducir costes información	Repartir carga información	Reducir costes implementación	Repartir costes de implementación	Mención ética directa	Mención ética indirecta	Antropocéntrico
Alain Vanlanduyt	inglés	No	No	No	No	No	Sí	Sí	No	No	No
Alex Hughes	inglés	Sí	No	No	No	No	No	No	No	Sí	No
Alex Wright	inglés	No	Sí	Sí	No	Sí	No	Sí	No	Sí	No
Alexander Servais	inglés	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No
Alistair Carter	inglés	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No
Amadeu Ros	español	No	Sí	No	No	No	No	No	No	No	No
André Le Bousé	francés	No	No	No	No	No	No	No	No	Sí	No
Anselm Heidger	inglés	Sí	No	No	No	No	No	No	No	Sí	No
Barbara Martin	inglés	No	No	No	No	No	No	No	No	Sí	No
Bill Weir	inglés	Sí	No	No	No	No	No	No	No	Sí	No
Blaise Bullimore	inglés	No	No	No	No	No	No	Sí	No	Sí	No
Bryce Beukers-Stewart & Ben Diamond, University of York	inglés	No	No	No	No	No	No	No	No	Sí	No
Cameron Alderton	inglés	Sí	No	No	No	No	No	No	No	Sí	No
<u>Carina Jagetun</u>	inglés	Sí	No	No	No	No	No	No	No	Sí	No
Caroline Bennett	inglés	No	No	No	No	No	No	No	No	Sí	No
Ch. Huber	francés	No	No	No	No	No	No	No	No	Sí	No
Christopher Murphy	inglés	No	No	No	No	No	No	No	No	Sí	No
Christos Hadjichristou	inglés	No	No	Sí	No	Sí	No	Sí	No	No	No

Ciarán O'Driscoll	inglés	No	No	Sí	No	Sí	No	No	No	Sí	No
Daniel Hebert	francés	No	No	No	No	No	No	No	Sí	Sí	No
David	inglés	Sí	No	No	Sí	No	Sí	No	No	No	No
Dominique Bordes-Süe	francés	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No
Doreen Marsh	inglés	Sí	No	No	No	No	No	No	No	Sí	No
Doug Wilson	inglés	No	No	Sí	No	No	No	Sí	No	Sí	No
Elizabeth Greenwell	inglés	Sí	No	No	No	No	No	No	No	Sí	No
Elizabeth Hall	inglés	Sí	Sí	No	No	No	No	Sí	No	Sí	Sí
Eric Giguère	inglés	No	No	No	No	No	No	No	No	Sí	No
FIE group of scientists	inglés	No	No	No	No	No	No	No	No	Sí	No
Filip Volckaert	inglés	No	No	No	No	No	No	No	No	Sí	No
Gaticán	inglés	Sí	No	No	No	No	No	No	No	No	No
Graham Evans	inglés	Sí	No	No	No	No	No	No	No	Sí	No
Graham Williams	inglés	No	Sí	No	No	No	No	No	No	No	Sí
Gudrun Thiebeult	inglés	Sí	No	No	No	No	No	No	No	Sí	No
Hanneke van Ormondt	inglés	No	No	No	No	No	No	No	No	Sí	No
J. Latinis	francés	No	No	No	No	Sí	No	No	No	Sí	No
J. Tait	inglés	No	No	Sí	No	No	No	No	No	Sí	No
J. Yanota	inglés	No	No	No	No	No	No	No	No	Sí	No
Jan Sohn	inglés	No	No	Sí	No	No	No	Sí	No	No	No
Jesper Andresen and Thomas Højrup	inglés	No	No	No	Sí	No	Sí	No	No	Sí	No
Jill Wakefield	inglés	No	Sí	No	No	Sí	No	No	No	Sí	Sí
Joel Messenger	francés	No	Sí	Sí	No	No	No	Sí	No	Sí	No
John Cotter	inglés	No	Sí	No	No	No	No	No	No	Sí	No
John Joe Duffy	inglés	Sí	No	No	No	No	No	No	No	Sí	Sí

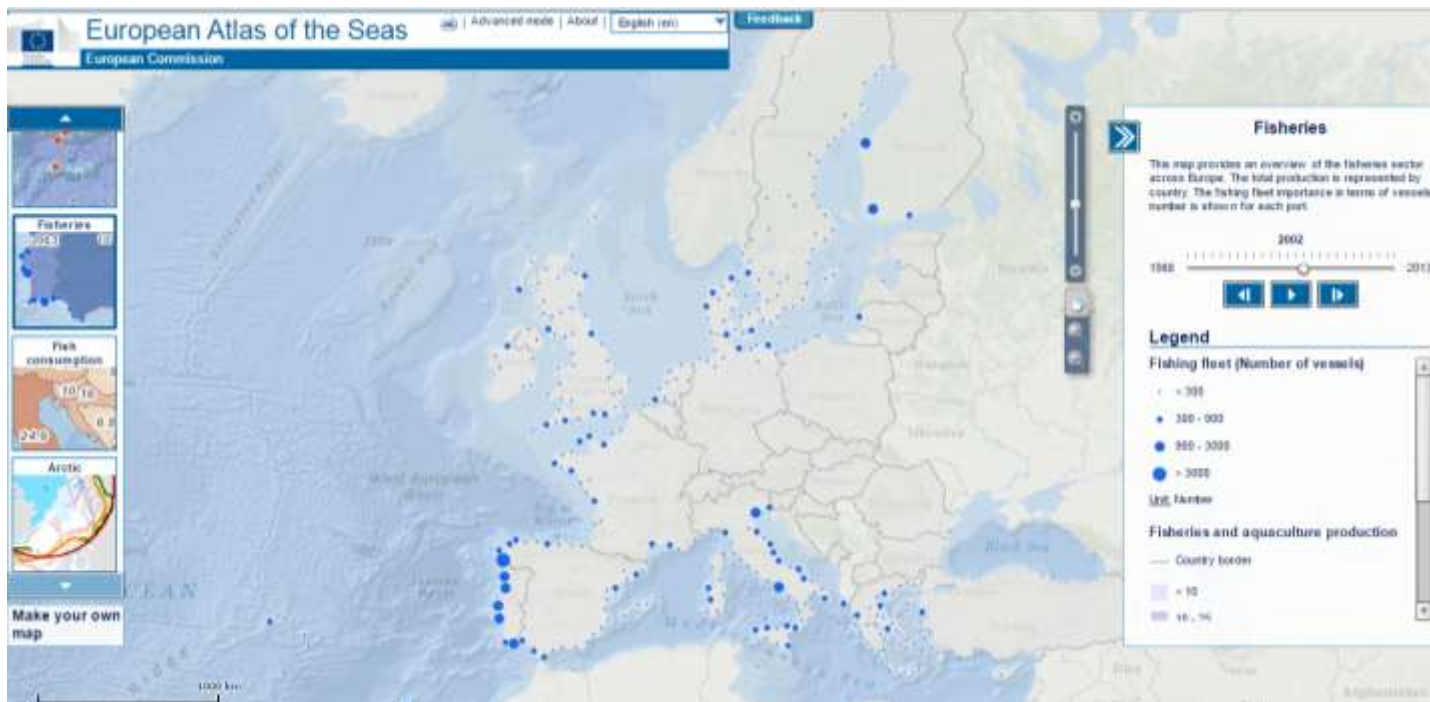
José Manuel Martín de la Sierra	español	No	No	No	No	No	No	No	No	Sí	No
Kate & Peter Sutton	inglés	No	No	No	No	No	No	No	No	Sí	No
Magnus Johnson	inglés	Sí	Sí	Sí	No	No	No	Sí	No	Sí	Sí
Manuela Howorka	inglés	Sí	Sí	No	No	No	No	No	Sí	No	No
Mark Pilcher	inglés	No	Sí	Sí	No	No	No	No	No	No	No
Martin Dermine	inglés	No	No	No	No	No	No	No	No	Sí	No
Maureen O'Connell	inglés	No	No	No	No	Sí	Sí	No	No	Sí	No
Maurice Benoish	francés	No	No	No	No	Sí	No	Sí	No	Sí	No
Maurice Benoish	francés	No	No	Sí	No	Sí	No	Sí	No	Sí	Sí
Narciso Miranda	portugués	Sí	No	Sí	No	No	Sí	No	No	No	No
Neil Fergusson	inglés	Sí	No	No	No	No	Sí	No	No	No	No
Neil Fergusson	inglés	Sí	No	No	No	No	No	No	No	No	No
Nigel Cooper	inglés	No	No	Sí	Sí	No	Sí	Sí	No	Sí	Sí
O2	francés	No	No	Sí	No	No	No	No	Sí	Sí	Sí
Oliver Munn	inglés	Sí	Sí	No	No	Sí	No	No	No	Sí	No
Oliver Senter	inglés	Sí	No	No	No	No	No	No	No	No	No
Paul Attwood	inglés	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No
Paul Medley & Gudrun Gaudia	inglés	No	No	No	No	No	No	Sí	No	Sí	No
Pavel Salz	inglés	No	Sí	Sí	No	No	No	No	No	Sí	No
Pedro Fernandez	español	No	No	No	No	No	No	No	No	Sí	No
Pennie Zuback	inglés	Sí	No	No	No	No	No	No	No	Sí	No
Per Christiansen	inglés	Sí	Sí	No	No	No	No	No	No	Sí	No
Peter Mac Millan	inglés	No	No	No	No	No	No	No	No	Sí	No
<u>Philip James</u>	inglés	No	No	No	No	No	No	No	No	Sí	No
Pia Bergholm	inglés	Sí	No	No	No	No	No	No	No	Sí	No

Rainer Emschermann	inglés	No	No	No	No	No	No	No	No	Sí	No
Randy Leighton	inglés	No	No	No	No	No	No	No	No	Sí	Sí
Researchers of the Centro Oceanográfico de Canarias (COC) of the Instituto español de Oceanografía (IEO)	español	No	No	Sí	No	Sí	No	No	No	Sí	No
Rosie Dorey	inglés	No	No	No	No	No	No	No	No	Sí	No
Sabrina Gertsch	inglés	Sí	No	No	No	No	No	No	No	Sí	No
Scientists from multiple organisations	inglés	No	No	No	No	No	No	No	No	Sí	No
Senan Gardiner	inglés	No	No	No	No	No	No	No	Sí	Sí	No
Serge Beslier	francés	No	Sí	Sí	Sí	Sí	No	Sí	No	Sí	No
Serge Parnaud	francés	No	No	No	No	No	Sí	No	No	Sí	No
Sidney Holt	inglés	Sí	Sí	Sí	No	No	No	No	No	Sí	No
Snorri H. Gudmundsson	inglés	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No
Sven Koschinski	francés	No	No	No	No	No	Sí	No	No	Sí	No
Tara Connolly	inglés	No	No	No	No	No	No	No	No	Sí	Sí
Thierry Linard	inglés	No	No	No	No	No	No	No	No	Sí	No
Thorupstrand Kystfiskerlaug (in-shore fishers guild of Thorupstrand) Han Herred Havbåde (Sea Boats of Han Herred – a working shipyard and research centre1) and a group of researchers (authors) from	inglés	No	Sí	No	Sí	No	Sí	No	No	Sí	No

the Saxo Institute, Copenhagen University, Denmark											
Tim Sutton	inglés	Sí	No	No	No	No	No	No	No	Sí	No
Trevor Martin	inglés	Sí	No	No	No	No	No	No	No	Sí	No
Yann Martinez	inglés	No	No	No	No	No	No	No	No	Sí	Sí

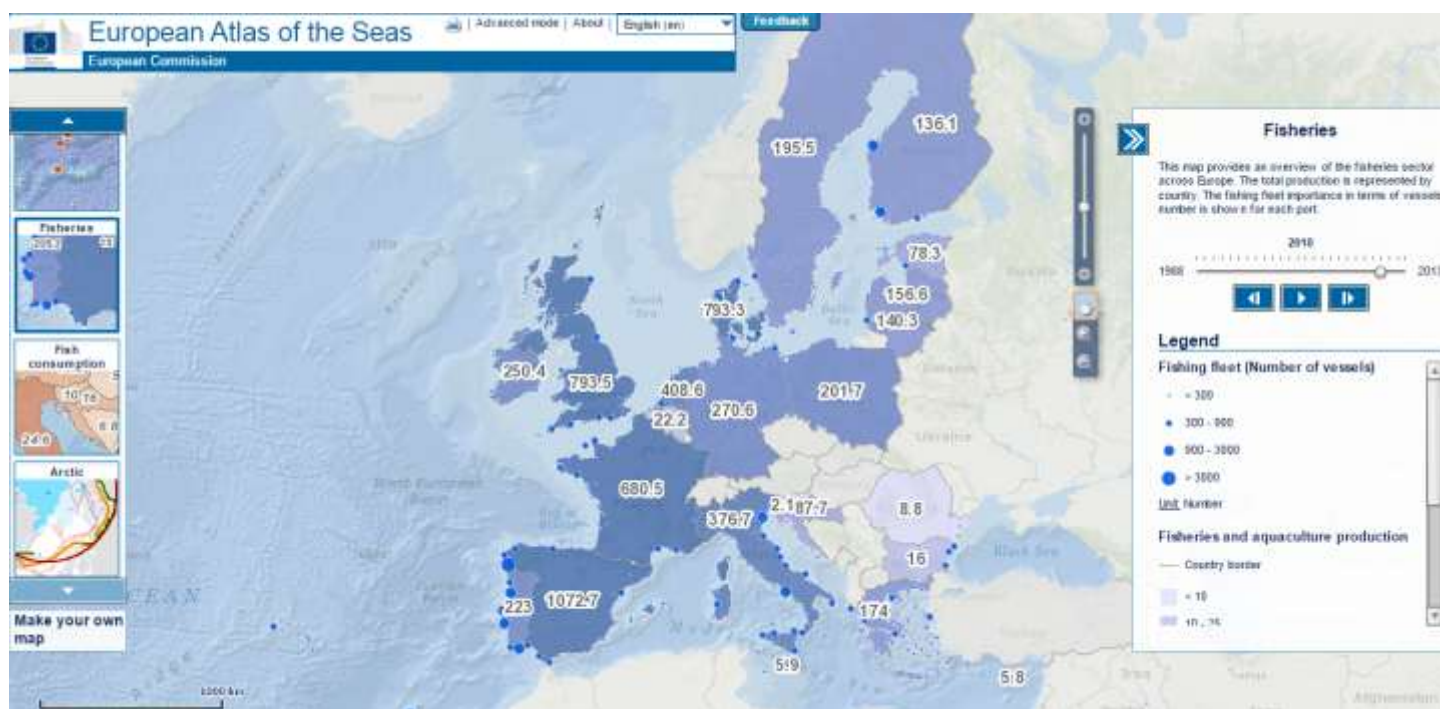
Fuente: elaboración propia

Anexo 20. Mapa de la flota pesquera (en n° de barcos) en la Unión Europea en 2002



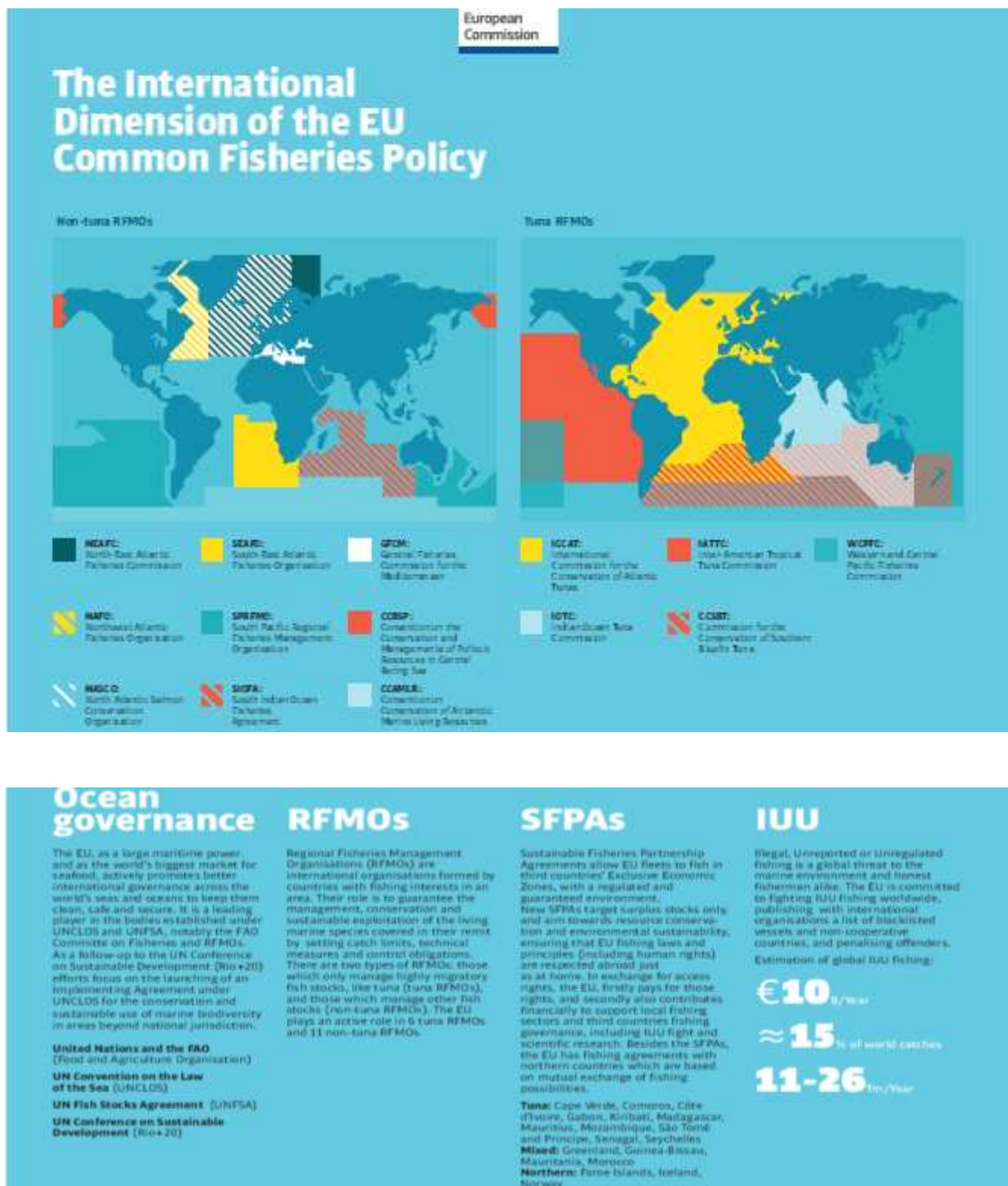
Fuente: European Atlas of the Seas disponible en
http://ec.europa.eu/maritimeaffairs/atlas/maritime_atlas/#lang=EN
(consultado el 15/02/2015)

**Anexo 21. Mapa de la flota pesquera (en n° de barcos) y producción total del sector
(en toneladas) en la Unión Europea en 2010**



Fuente: European Atlas of the Seas disponible en
http://ec.europa.eu/maritimeaffairs/atlas/maritime_atlas/#lang=EN
 (consultado el 15/02/2015)

Anexo 22. La política pesquera común en el marco internacional



Fuente: Comisión Europea (http://ec.europa.eu/fisheries/cfp/index_es.htm, descargado el 05/03/2015)

Anexo 23. Citas de europarlamentarios

Anexo 23, Tabla 1: La pesca en aguas no comunitarias debe seguir las mismas normas que la pesca comunitaria			
Europarlamentario	Grupo	Fecha	Cita
Ulrike Rodust	S&D	25/02/2010	“Debemos comportarnos fuera de las aguas europeas de la misma forma que lo hacemos en casa”
Peter Jahr	PPE	06/04/2011	“En principio celebro este acuerdo. Una pesca controlada es siempre mejor que una pesca sin control. Sin embargo, tenemos que utilizar este acuerdo como es debido y evaluar constantemente su funcionamiento. (al comentar acuerdo con Unión de las Comoras).”
Juozas Imbrasas	EFD	06/04/2011	“Los acuerdos de asociación equivalen, por consiguiente, a un compromiso para fomentar la pesca responsable y sostenible allí donde faenen buques de la UE, con base en una evaluación exhaustiva de los recursos disponibles y garantizando que las posibilidades de pesca empleadas hayan sido avaladas por dictámenes científicos creíbles y descarten la existencia del riesgo de agotamiento de las poblaciones locales.”
Izaskun Bilbao Barandica	ALDE	23/06/2011	“Este acuerdo tiene que servir también para desterrar discursos demagógicos que se escuchan en esta cámara sobre la pesca de buques europeos en países terceros. Nuestros buques en las Seychelles ejercen una actividad reglada, fuertemente controlada y enteramente respetuosa con el medio. No esquilman recursos y apoyan el desarrollo local. Y son este tipo de convenios los que garantizan esos principios.”

Anexo 23, Tabla 2: La necesidad de comprender las diferencias entre pesquerías en los debates europarlamentarios			
Europarlamentario	Grupo	Fecha	Cita
Willy Meyer	GUE/NGL	09/02/2010	“Este es el verdadero problema que tiene el atún rojo. No deberíamos ser injustos: habría que saber diferenciar lo que pone en verdadero peligro al atún rojo, que es este tipo de pesca industrial —la pesca de cerco—, de las artes tradicionales.”
Josefa Andrés Barea	S&D	25/02/2010	“Tenemos que introducir, en una medida importante, criterios medioambientales, la diferenciación entre la pesca de bajura y la de altura. Es importante, es algo que reclama todo el sector.”
Antolín Sánchez Presedo	S&D	25/02/2010	“La flota pesquera artesanal y las zonas altamente dependientes de la pesca necesitan un tratamiento diferenciado y un mayor apoyo socioeconómico. El marisqueo debe formar parte plena de la política pesquera común.”
Sirpa Pietikäinen	PPE	25/02/2010	“La pesca de arrastre de fondo es uno de los métodos más dañinos.”
João Ferreira	NI	21/10/2010	“La pequeña pesca costera y artesanal tiene características económicas y sociales específicas diferentes de las de la pesca industrial, entre otros aspectos.”
Andreas Mölzer	PPE	23/11/2010	“La pesca tradicional, la pesca a pequeña escala y la pesca de bajura pueden, en determinadas circunstancias, garantizar la gestión sostenible de las reservas pesqueras.”

Anexo 23, Tabla 3: Apoyo a una mayor integración de la PPC con otros sectores de actividad			
Europarlamentario	Grupo	Fecha	Cita
Viktor Uspaskich	ALDE	05/05/2010	“[...] es importante para la simplificación de la política marítima de la UE para que pueda enfrentar los retos del futuro, por ejemplo, la lucha contra la piratería y la reducción del impacto medioambiental del transporte marítimo.”
Maria Damanaki	Comisaria	08/07/2010	Apoyo rotundamente su petición de aumentar la coherencia de nuestras políticas. Tenemos que trabajar juntos con una visión global e integrada.
Werner Kuhn	Comisión	21/10/2010	“Un punto decisivo en este sentido que ya se ha mencionado es la ordenación del espacio marítimo. Es importante que identifiquemos cuáles son las prioridades. Las pesquerías y las zonas protegidas sin duda son una gran prioridad, junto con las rutas de navegación y, por supuesto, en este contexto, la seguridad marítima.”
Maria do Céu Patrão Neves	PPE	21/10/2010	“Es fundamental que la Unión Europea planifique el espacio marítimo europeo y sus usos, en especial para las regiones costeras y aún más para las regiones ultraperiféricas.”
Isabella Lövin	Verdes/ALE	07/03/2011	“Por tanto, creo que la política marítima integrada de la UE juega un papel importante. Un sistema eficaz de lo que se conoce como la ordenación del espacio marítimo será clave para priorizar objetivos y, además, servirá para orientar a administradores, responsables políticos y partes interesadas [...]”

Anexo 23, Tabla 4: El diagnóstico de la PPC como fracaso en los debates europeos

Europarlamentario	Grupo	Fecha	Cita
Isabella Lövin	Verdes/ALE	09/02/2010	“La UE es la segunda nación pesquera del mundo y es indiscutible que somos responsables de la desaparición de las poblaciones de peces.”
Maria Damanaki	Comisaria	25/02/2010	“Ahora tenemos que abordar todos los déficits anteriores, para lograr mejores resultados desde un aspecto medioambiental, social y económico.”
Josefa Andrés Barea	S&D	25/02/2010	“[...] hay problemas en la reforma de 2002.”
Isabella Lövin	Verdes/ALE	25/02/2010	“Señorías, la política pesquera común de la UE y sus consecuencias destructivas llamaron mi atención en 2002.” [...] “La última reforma de la política pesquera se llevó a cabo en 2002 y no ha demostrado ser capaz de hacer frente a los difíciles problemas a los que ya se estaba enfrentando la industria de la pesca hace diez años, a saber, que demasiados buques que son demasiado eficientes están compitiendo por muy pocos, y cada vez menos, peces.”
John Bufton	EFD	25/02/2010	“La política europea de pesca ha resultado tan desastrosa a la hora de lograr la sostenibilidad que el 91 % de las pesquerías van en camino de ser clasificadas como sobreexplotadas en 2015.”
Kriton Arsenis	S&D	25/02/2010	“[...] la actual política pesquera común ha fracasado.”
Bastiaan Belder	EFD	25/02/2010	“La política pesquera actual no funciona lo suficientemente bien [...]”
Jarosław Leszek Wałęsa	PPE	25/02/2010	“Lamentablemente, la política pesquera común, en su forma actual, no responde a los retos asociados a la aparición de una serie de problemas, tales como la explotación sin control de los caladeros o la excesiva capacidad pesquera.”
James Nicholson	ECR	25/02/2010	“Ahora hay un amplio consenso en que la reforma de 2002 de la política pesquera común ha sido un lamentable fracaso y en que la situación del sector pesquero continúa deteriorándose más que mejorando.”
Wojciech Michał Olejniczak	S&D	25/02/2010	“Es una prueba enfática de que no todos los proyectos y reformas que se llevan a cabo en la Unión tienen éxito [...]”
Sirpa Pietikäinen	PPE	25/02/2010	“Por desgracia, estamos ante una de las áreas de gestión política más desafortunadas de la UE, que ha llevado a una situación que podría describirse como de crisis, y ello por buenas razones.”
Inese Vaidere	PPE	08/07/2010	“Lamentablemente, la realidad es que los pescadores de Letonia reciben dichas cuotas escasas y ese apoyo tan escaso de la Unión Europea que resulta más económico para nosotros desgastar las embarcaciones y dejar de pescar. Esta es una situación verdaderamente trágica, en la que se está destruyendo un sector tradicional de la economía en un país con 550 km de costa.”
Syed Kamall	ECR	08/07/2010	“Lo primero que se me vino a la mente cuando escuché PPC, es que la C significaba comunismo, en lugar de «común», en relación con la política pesquera. Aquí vemos realmente la idea de la planificación central, donde los planificadores centrales deciden cuánto pueden pescar los pescadores en cada nación y, al igual que el comunismo, esto también ha sido un desastre.”
Nick Griffin	NI	21/10/2010	“Es hora de que la UE reconozca que su historial de gestión marítima es el peor de todo el mundo, un ejemplo típico de lo que se conoce como la tragedia de los comunes, el fenómeno por el cual los recursos comunes siempre se explotan sin piedad, porque cualquiera que se modere quedará en desventaja frente a quienes no tengan escrúpulos.”
Derek Roland Clark	EFD	07/03/2011	“Señor Presidente, esta pregunta menciona una dimensión territorial con referencia a otras políticas, incluida la política pesquera común, que es un completo desastre de la UE.”

Anexo 23, Tabla 5: Apoyo de los europarlamentarios a la necesidad del *policy change*

Europarlamentario	Grupo	Fecha	Cita
Maria do Céu Patrão Neves		25/02/2010	“Este es el punto de partida para la reforma, una reforma que tiene que ser amplia e intensa, y que ha sido esperada durante mucho tiempo por la industria.”
Maria Damanaki,	Comisaria	25/02/2010	No podría estar más de acuerdo en que necesitamos una reforma radical para dar la vuelta a las deficiencias estructurales de nuestra política. Como todos ustedes saben, la última reforma de 2002 no fue lo suficientemente exitosa.
Josefa Andrés Barea	S&D	25/02/2010	Por lo tanto, ante los retos tenemos que ser valientes, y ser valientes es afrontar una política sin miedos. Y los miedos, desde luego, tenemos que dejarlos. Tenemos que ver la situación de frente y mantener el equilibrio del propio Estado, la propia Unión Europea y el propio mundo.
Isabella Lövin	Verdes/ALE	25/02/2010	Es necesaria una reforma radical de la política pesquera.
Marek Józef Gróbarczyk	ERC	25/02/2010	, requiere la reconstrucción completa
Pat the Cope Gallagher	ALDE	25/02/2010	Debe llevarse a cabo un replanteamiento radical y, por supuesto, todas las partes interesadas deben participar.
Bastiaan Belder	EFD	25/02/2010	()se necesita un cambio radical para revertir la situación
Jarosław Leszek Wałęsa	PPE	25/02/2010	Es esencial una transformación integral de la política marítima

Anexo 23, Tabla 6: La necesidad de establecer un equilibrio entre las tres dimensiones de la sostenibilidad: económica, social y ecológica

Europarlamentario	Grupo	Fecha	Cita
Anna Rosbach	EFD	09/02/2010	“Necesitamos un equilibrado término medio que garantice que nuestro planeta pueda continuar prosperando en el futuro.”
Pat the Cope Gallagher	ALDE	09/02/2010	“Creo que es importante que se adopten medidas sensatas y realistas para proteger tanto las poblaciones de peces como el sector pesquero europeo. Entre nosotros hay quienes están muy preocupados por la protección del atún y quisiera decirles a esas personas, que incluso podrían venir de zonas rurales que dependen de la pesca, que deberían pensar también en otra especie amenazada: nuestros pescadores.”
Simon Busuttil	PPE	09/02/2010	“Creo que éstos son los dos extremos y que no deberíamos ni aniquilar las poblaciones de atún ni tampoco destruir el sector que depende por completo de las mismas.”
Maria do Céu Patrão Neves	PPE	25/02/2010	“En primer lugar, en términos de principios básicos, es necesario que haya un equilibrio entre los aspectos ambientales, sociales y económicos.”
Diane Dodds	NI	25/02/2010	“Apoyo la opinión de que la PPC debería basarse en tres principios fundamentales de las dimensiones ambientales, sociales y económicas [...]”
Pat the Cope Gallagher	ALDE	25/02/2010	“La nueva política pesquera común debe tener objetivos más claros y mejores que acepten los principios ecológicos, económicos y sociales.”
João Ferreira	GUE/NGL	21/10/2010	“Ello es así porque, como también se ha observado aquí, la gestión racional de las poblaciones debe tener en consideración no solo los aspectos ambientales y biológicos, sino también los factores económicos y sociales [...]”
Diogo Feio	PPE	23/11/2010	“La defensa de la pesca junto con los intereses económicos y sociales conexos —más allá de los intereses alimentarios— no es lo mismo que defender el derecho a pescar sin normas ni límites.”
Viktor Uspaskich	ALDE	23/11/2010	“Esto sitúa al Mar Báltico entre los ecosistemas marinos más sensibles del plantea, pero tampoco debemos olvidar el lado humano de esta cuestión, que no se menciona en el informe [...]”

Anexo 23, Tabla 7: Apoyo a la regionalización			
Europarlamentario	Grupo	Fecha	Cita
Carl Haglund	ALDE	25/02/2010	“Otra cuestión importante es la regionalización de la política pesquera común. Cuando la situación es tan diferente en distintos lugares de Europa, resulta importante que se puedan tomar decisiones y que se apliquen a escala regional.”
Marek Józef Gróbarczyk	ERC	25/02/2010	“La política debe basarse en la regionalización, que, por sí misma, se basará en las condiciones que prevalecen en las diferentes regiones [...]”
Diane Dodds	NI	25/02/2010	“Si bien es un buen segundo lugar, apoyo firmemente la regionalización de la PPC según lo establecido por la ponente.”
Diane Dodds	NI	25/02/2010	“Por consiguiente, es necesario incrementar las competencias de los Consejos Consultivos Regionales, [...]”
Maria Damanaki	Comisaria	25/02/2010	“Segunda prioridad: regionalización.”
James Nicholson	ECR	25/02/2010	“Una PPC reformada debería suprimir el exceso de regulación centralizada de Bruselas, e insistir, por el contrario, en ideas sobre cómo pueden los interesados abordar a nivel local la gestión cotidiana de las poblaciones de peces.”
Wojciech Michał Olejniczak	S&D	25/02/2010	“Uno de los errores fundamentales de la reforma de 2002 fue la centralización excesiva [...]”

Anexo 23, Tabla 8: Los datos científicos deben de ser el sustento de la decisión			
Europarlamentario	Grupo	Fecha	Cita
Kriton Arsenis	S&D	09/02/2010	“Realmente necesitamos mirar este asunto desde un punto de vista científico. El atún rojo se encuentra en peligro de extinción inmediato. Por eso la absoluta protección del comercio mundial, en otras palabras, el comercio fuera de la Unión Europea, es la única solución adecuada.” “Si el comercio mundial no se prohíbe, entonces la población de atún rojo caerá en picado, el sector pesquero se irá a pique y entonces nadie tendrá derecho a indemnización.”
Alain Cadec	PPE	09/02/2010	“Debemos estar seguros de que la especie se encuentra verdaderamente amenazada antes de tomar decisiones radicales sobre la pesca y el comercio del atún rojo.”
João Ferreira	GUE/NGL	25/02/2010	Necesitamos que la gestión se base en los conocimientos científicos y que tenga en cuenta la realidad y las características específicas de cada país, cada zona de pesca, cada flota y los propios recursos [...]
Marie-Christine Vergiat	GUE/NGL	06/04/2011	“Este informe confirma la importancia de la gestión de la pesca basada en conocimiento científico actualizado y preciso de la situación de las poblaciones de peces. Es una condición sine qua non para el desarrollo sostenible de la pesca.”

**Anexo 23, Tabla 9: Los acuerdos externos pesqueros como herramienta de difusión de ideas democráticas en los debates
europarlamentarios**

Europarlamentario	Grupo	Fecha	Cita
Isabella Lövin	Verdes/ALE	07/10/2009	“Esos acuerdos se hicieron con el régimen anterior. No considero probable que el presente régimen use mejor el dinero.”
Eva Joly	Verdes/ALE	07/10/2009	“Señorías, el Parlamento Europeo no puede aprobar acuerdos de pesca con Guinea mientras las heridas de las víctimas siguen abiertas. Si lo hiciera enviaría el mensaje inadecuado al Gobierno guineano. Sería un escándalo que no puedo apoyar.”
Raül Romeva i Rueda	Verdes/ALE	22/10/2009.	“Con esta decisión mandaríamos un mensaje claro, tanto a las instituciones europeas como al Gobierno de Guinea, de que no estamos dispuestos a contribuir con dinero de nuestros contribuyentes a mantener en el poder a un Gobierno corrupto y con responsabilidades criminales.”
Isabella Lövin	Verdes/ALE	22/10/2009	“Debe existir coherencia entre nuestro comercio y nuestras relaciones con este tipo de regímenes [...]”
Maria Damanaki	Comisaria	25/02/2010	“Esas son nuestras prioridades. Me gustaría concluir subrayando la necesidad de una nueva forma de acuerdos de pesca; una nueva forma que incluya una cláusula sobre derechos humanos [...]”
Carl Haglund	ALDE	25/02/2010	“Es importante para nuestra política en este sentido que vaya de la mano con la política de la UE en materia de derechos humanos.”
Monika Flašíková Beňová	S&D	07/03/2011	“En el marco del acuerdo, ha habido una mejora cualitativa bajo un programa sectorial plurianual destinado a apoyar la pesca responsable y sostenible en aguas de las Seychelles, y se ha añadido al Protocolo también una cláusula suspensiva que prevé la posibilidad de una suspensión del Acuerdo si una de las partes comprueba que se vulneran los derechos humanos.”
Eva-Britt Svensson	GUE/NGL	07/03/2011	“Por lo tanto, la cuestión de la pesca ecológicamente sostenible debe ser de alta prioridad en la estrategia de la Comisión para la región del Atlántico. Además, la estrategia debe involucrar a la UE, una vez por todas, mostrando respeto por el Derecho internacional y sin ampliar el acuerdo de pesca con Marruecos.”
Josefa Andrés Barea	S&D	07/03/2011	“Desde luego, con estos acuerdos se tendrá que condicionar también al Gobierno de Mauritania para que incluya las cláusulas de derechos humanos y para que ayude a la democratización del país. También los acuerdos internacionales de pesca son un instrumento, son un medio para desarrollar y democratizar un país.”

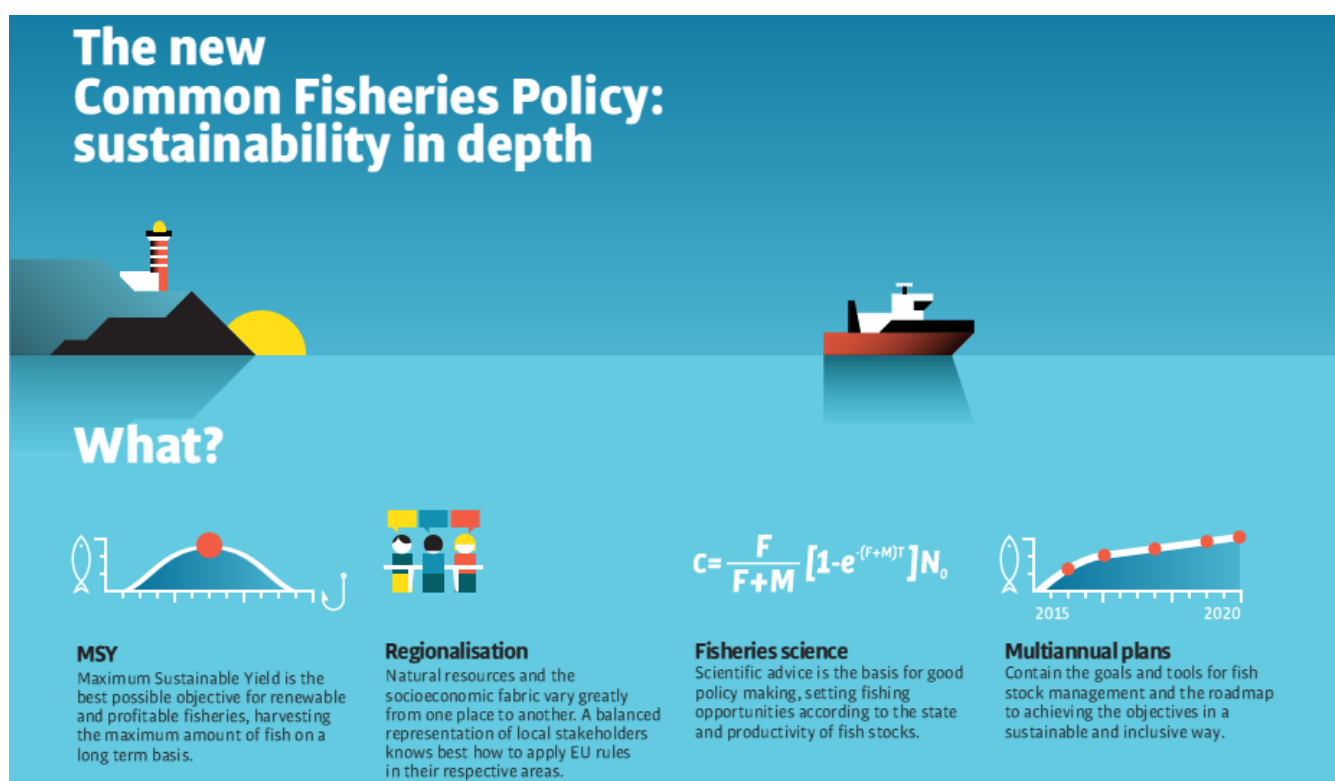
Anexo 24. Vídeos sobre la PPC consultados y usados para confrontar los resultados de las otras fuentes de análisis

Título vídeo	Link	Fecha de consulta
A quick look at Common Fisheries Policy Reform	https://www.youtube.com/watch?v=C7MCINKBz20	18/02/2015
Andreasen: EU's common fisheries policy an unmitigated failure	https://www.youtube.com/watch?v=kn9cOsaIsj8	17/02/2015
Bad behaviour, rule breaking and fraud characterise the EU's common fisheries policy- Raymond Finch	https://www.youtube.com/watch?v=yVfFTtxF8b8	18/02/2015
Brussels resumes negotiations on EU fish quotas:	https://www.youtube.com/watch?v=eC MJrlo5EBE	17/02/2015
Entrevista a Richard Benyon, UK Fisheries Minister: (2011):	https://www.youtube.com/watch?v=Kg7LdvVcYNQ	17/02/2015
EU Fisheries Policy: An unmitigated disaster (Marta Andreasen, The Record: Europe, BBC, 25.02.2012)	https://www.youtube.com/watch?v=p9slg2G1ato	18/02/2015
Intervención 1 de la delegation de Escocia en el parlamento	https://www.youtube.com/watch?v=4gZ_RDXufjU	16/02/2015
Intervención 2 de la delegation de Escocia en el parlamento	https://www.youtube.com/watch?v=214M3970_Ik	16/02/2015
Intervencion de un delegado de UK ante el parlamento europeo (2012):	https://www.youtube.com/watch?v=dUfa2luWfaE	17/02/2015
Intervencion francia ante el parlamento europeo(2013):	https://www.youtube.com/watch?v=4TnP3a5pIos	17/02/2015
João FERREIRA on the Green Paper on reform of the common fisheries policy (se pueden colocar subtítulos en inglés)	https://www.youtube.com/watch?v=fOA wShAMgr0	22/02/2015
Karmenu Vella, the Maltese Commissioner-designate for Environment, Maritime Affairs and Fisheries, failed to impress MEPs during a European Parliament confirmation hearing on Monday.	https://www.youtube.com/watch?v=eoAmIMnVEYE	22/02/2015
La reforma de la política pesquera común	https://www.youtube.com/watch?v=zsa6BmoN1TU	18/02/2015
New EU Fisheries Policy proposed by European Commission	https://www.youtube.com/watch?v=zdfF9yijxXM	18/02/2015

Plenty More Fish in the Sea? Discards in the EU (Common Fisheries Policy): algunas estadísticas y contextualización del problema:	https://www.youtube.com/watch?v=TnXSFznoVaQ	16/02/20 15
Spain, France oppose EU ban on fisheries discards:	https://www.youtube.com/watch?v=yHiuPZ2b1ug	17/02/20 15
Speech by Chris Davies [ALDE MEP / Alliance of Liberals and Democrats for Europe / European Parliament] on :Institutional deadlock regarding multi-annual fisheries management plans	https://www.youtube.com/watch?v=VwyrY4m1spU	22/02/20 15
Speech by Gesine Meissner [ALDE MEP / Alliance of Liberals and Democrats for Europe / European Parliament] on: Common fisheries policy (se pueden colocar subtítulos en inglés)	https://www.youtube.com/watch?v=Vk8kFVTKe04	22/02/20 15
Speech by Pat the Cope Gallagher [ALDE MEP / Alliance of Liberals and Democrats for Europe / European Parliament] on :Unsustainable mackerel fishing in the North East Atlantic	https://www.youtube.com/watch?v=ve7AI_TZEIo	22/02/20 15
Struan Stevenson MEP on the EU's Common Fisheries Policy (CFP):	https://www.youtube.com/watch?v=tv32fnSzecE	16/02/20 15
The cost of the EU's Common Fisheries Policy - Gerard Batten	https://www.youtube.com/watch?v=EisV9RDHAmY	18/02/20 15

Fuente: elaboración propia

Anexo 25. La sostenibilidad de la política pesquera común



Fuente: Comisión Europea (http://ec.europa.eu/fisheries/cfp/index_es.htm, descargado el 05/03/2015)

Anexo 26. Sistema de información para profesionales y consumidores

EU: Sustainable Tools for the World's Largest Seafood Market

The Common Organization of Markets stabilises the markets and guarantees fair competition and income for producers, while common marketing standards lay down uniform requisites for seafood sold or bought in the EU, no matter the origin, ensuring a safe and transparent market.

More information for professionals



The European Market Observatory for Fisheries and Aquaculture provides data from first sale to consumption, empowering professionals with daily updates.

By analysing EU market dynamics, it increases market transparency and efficiency, and supports better business decisions and policy-making.

More information for consumers

Commercial designation

Common names vary a lot, while scientific names are unequivocal, but little known to consumers. New labels must now show both.

Scientific name

MACKEREL
(*Scomber scombrus*)

Fishing gear category

Trawls

Net weight

Net quantity: 250g

Food operator

Business name and address: XXXX

Identification mark



Certification label

b

Caught in Celtic Sea North

Landed in Killybegs

16/01/15

Use by 18/01/15

Keep at 0 to 2°C

YYY Certified sustainable



Production method

From now on, consumers can know clearly whether the fish was caught or farmed.

Catch area

You can know the precise area where the fish was caught.

Port of landing

Date of landing

Best before / Use by date

Storage conditions

Quick Response Code

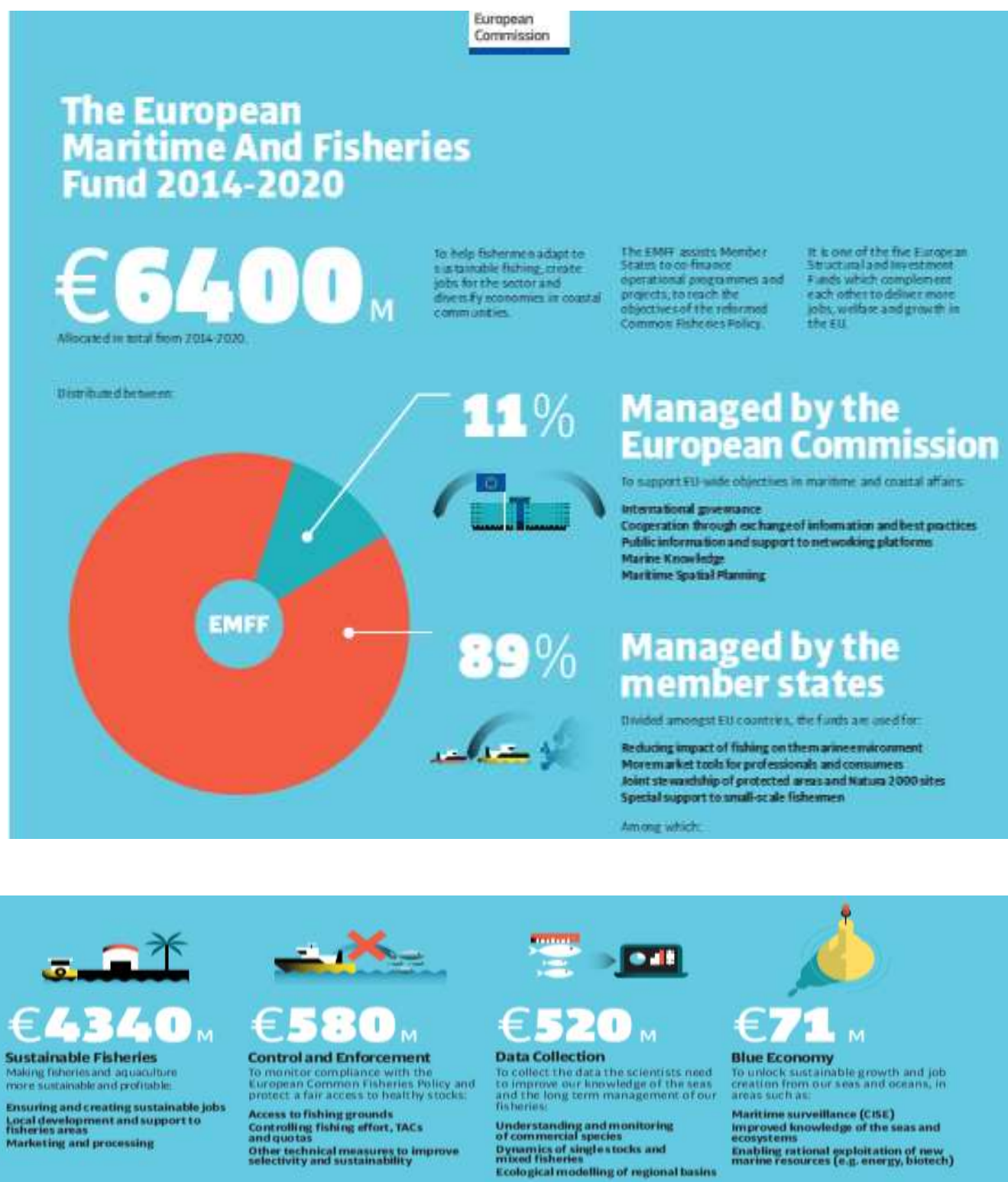
QR and bar codes allow supply chain professionals to instantly know everything about the products they buy and sell.

Mandatory

Voluntary

Fuente: Comisión Europea (http://ec.europa.eu/fisheries/cfp/index_es.htm, descargado el 05/03/2015)

Anexo 27. La financiación de la política pesquera común



Fuente: Comisión Europea (http://ec.europa.eu/fisheries/cfp/index_es.htm, descargado el 05/03/2015)

Anexo 28. Número y porcentajes de procesos de consulta pública en la UE por sector de políticas entre 2002 y 2014

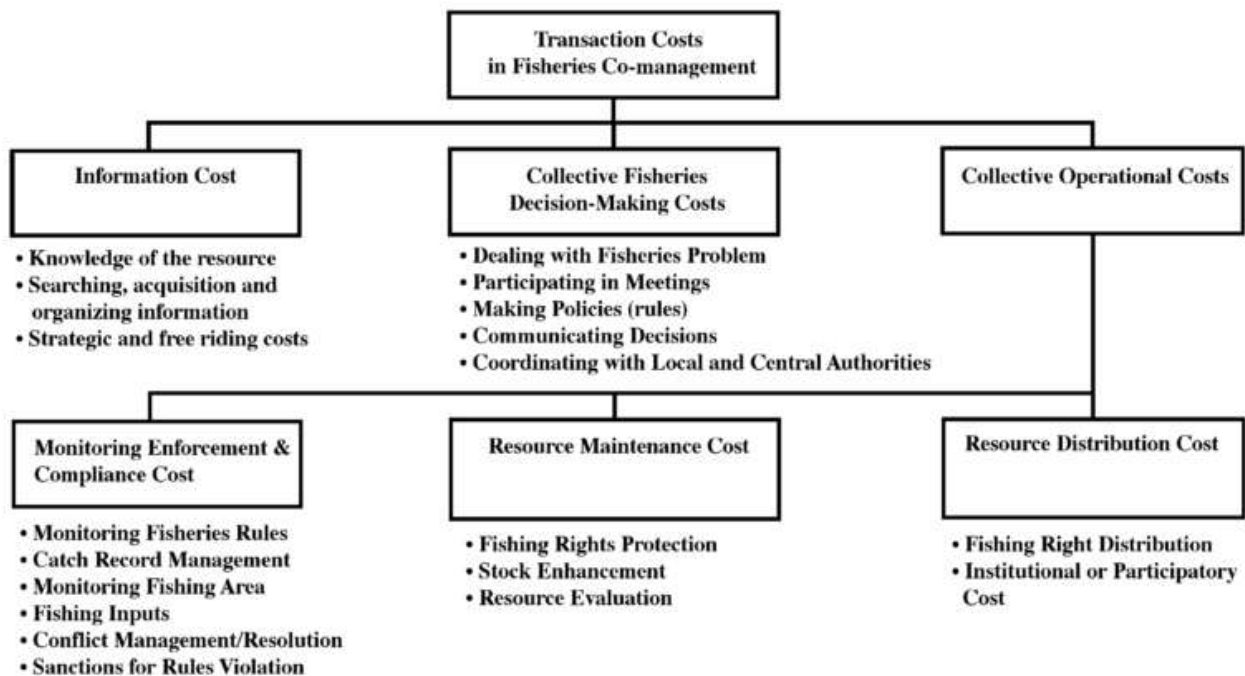
Número de procesos de consulta pública en la UE en función de los sectores de políticas															
Sector \ Año	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Total	% total
Agriculture		1	1	1	2	1	5	0	0	2	1	6	3	23	2,64%
Budget							1	1						2	0,23%
Civil Protection												1		1	0,11%
Climate Action						1	1	2	4	6	4	4	2	24	2,76%
Communications Networks				1									4	5	0,57%
Competition								1	4	2	1	1	10	19	2,18%
Consumer Affairs	1													1	0,11%
Culture									1				1	2	0,23%
Customs			2	3					2					7	0,80%
Development Aid				2										2	0,23%
Digital Agenda													4	4	0,46%
Economic and Financial Affairs										2	2		3	7	0,80%
Education				2					1				2	5	0,57%
Employment				1		1		1	2	2	3	2	1	13	1,49%
Energy											11	8	8	27	3,10%
Enlargement	1													1	0,11%
Enterprise and Industry	3	3	3	5	1				1				2	18	2,07%
Environment	2	10	9	15	13	14	17	7	11	15	9	19	8	149	17,13%
Equal opportunities								1	2	2	3	2	0	10	1,15%
External relations			1	1										2	0,23%
Fisheries						2	4	3	3	5	4	4	9	34	3,91%
Food Safety	5	1	1	4	7	4	1	2	2					27	3,10%
General and institutional affairs	3		1										3	7	0,80%
Home Affairs	1		2	3	2	2	1	2	4	2	2	2	2	25	2,87%
Humanitarian Aid												1		1	0,11%

Information Technology				2		1								3	0,34%
Internal Market	2		7	1	1							1	11	23	2,64%
Justice and Fundamental Rights	3		1	1	4	2	2	4	7	6	8	4	2	44	5,06%
Mobility				2	7	11	7	10	4	11	14	11	5	82	9,43%
Public Health			2	3	9	14	15	12	18	10	32	14	2	131	15,06%
Regional Policy		3	1	1	1		3	1	1	1	1		2	15	1,72%
Research and Innovation		2	4	1	2	4	2	2	4	5	7		2	35	4,02%
Social Affairs				1		1		1	2	2	3	2		12	1,38%
Sport									1					1	0,11%
Taxation		5	3	1	3	5	2		4	3	2	3	3	34	3,91%
Trade											7	6	4	17	1,95%
Trans-European Networks						1		3	1					5	0,57%
Transport				2	6	10	8	7	8	8			2	51	5,86%
Youth				1										1	0,11%
Total	21	25	38	54	58	74	69	60	87	84	114	91	95	870	100,00%

Fuente: elaboración propia a partir de los datos de http://ec.europa.eu/yourvoice/consultations/index_en.htm

consultado por última vez el 15/04/2015

Anexo 29. Diagrama de los flujos de costes de transacción en situación de cogestión pesquera



Fuente: tomado de (Kuperan & Pomeroy, 1998, p.108)